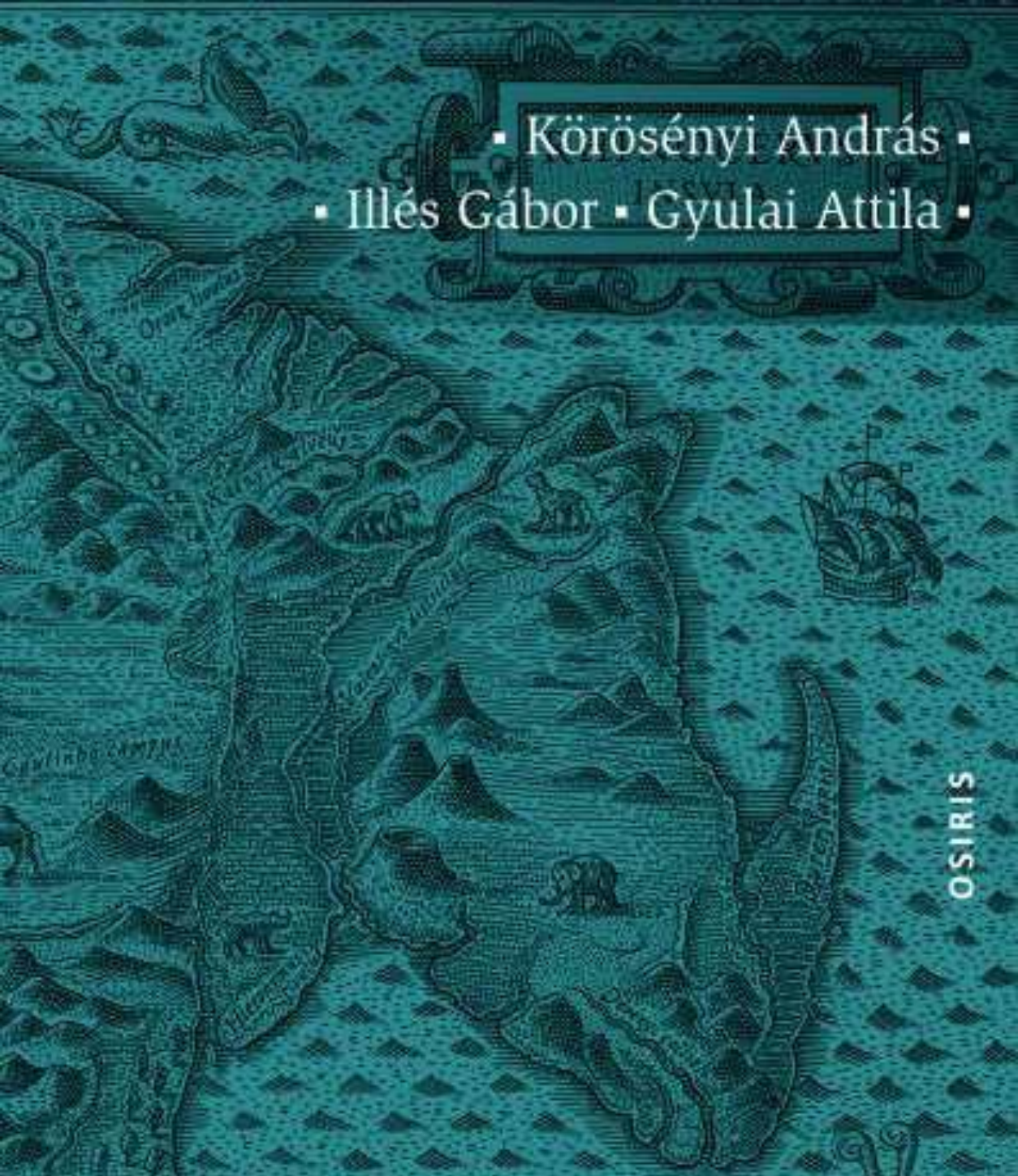
▪ Körösényi András ▪
▪ Illés Gábor ▪ Gyulai Attila ▪



AZ ORBÁN-REZSIM

A plebiszciter vezérdemokrácia

OSIRIS

HIBRID REZSIMEK

A politikatudomány X-aktái

Hibrid rezsimek.indb 1 2019. 06. 03. 12:46:55

© Böcskei Balázs és Szabó Andrea editors, 2019
© Bartha Attila, Bíró-Nagy András, Böcskei Balázs, Gyulai Attila, Hajdu Nóra, Kopasz Marianna, Körösényi András, Molnár Csaba, Oross Dániel, Pócza Kálmán, Pokornyi Zsanett, Szabó Andrea, Szűcs Zoltán Gábor, 2019

© Magyar Tudományos Akadémia
Társadalomtudományi Kutatóközpont
Politikatudományi Intézet

mtatkpti
MTA TK Politikatudományi Intézet

HIBRID REZSIMEK

A politikatudomány X-aktái

Böcskei Balázs
Szabó Andrea
szerkesztésében

mtatkpti
MTA TK Politikatudományi Intézet

NAPVILÁG KIADÓ
Napvilág Kiadó, 2019

A kötet megjelenését támogatta:

a Politikatörténeti Alapítvány

ISBN 978-963-338-44I-I

Kiadja
a Magyar Tudományos Akadémia
Társadalomtudományi Kutatóközpont
Politikatudományi Kutatóintézet
és a Napvilág Kiadó

www.napvilagkiado.eu

Minden jog fenntartva

Jelen könyvet vagy annak részleteit tilos reprodukálni,
adatrendszerben tárolni, bármely formában vagy eszközzel
– elektronikus, fényképészeti vagy más módon –
a kiadó engedélye nélkül közölni.

A kiadásért felel a Napvilág Kiadó ügyvezető igazgatója
Olvasószerkesztő: Hradeczky Moni
Fedélterv és tördelés: Gábor Péter
Nyomás, kötés: Alfadat-Press Kft., Tatabánya
Felelős vezető: Sashalmi Péter
Megjelent 16,09 (A/5) ív terjedelemben

Printed in Hungary

Hibrid rezsimek.indb 4 2019. 06. 03. 12:46:58

Tartalom

Előszó (Böcskei Balázs–Szabó Andrea) 7

Böcskei Balázs–Hajdu Nóra: Demokráciák, szürke zónák, hibrid rezsimek – egy terminológiai Bábel megmászása 17

Szabó Andrea–Oross Dániel: Két modell között? A politikai rendszerek megítélése és a politikai aktivizmus mintázatai Magyarországon 35

Bíró-Nagy András: Párhuzamos valóságok: a demokrácia minőségének percepciója Magyarországon 59

Molnár Csaba–Pokornyi Zsanett: Közpolitikai napirendek és rezsimek (1990–2018) 77

Bartha Attila–Kopasz Marianna: Legitimációs stratégiák hibrid rezsimekben. Szingapúr mint legitimációs puzzle 99

Szűcs Zoltán Gábor: Milyen politikai kötelezettségeink vannak egy hibrid rezsimmel szemben? 123

Pócza Kálmán: Politikai rezsimek és a jogállamiság problémája 141

Körösényi András–Gyulai Attila: A hibridrezsim-fogalom korlátai és egy alternatív megközelítés: a plebiszciter vezérdemokrácia 159

A kötet szerzői 179

Hibrid rezsimek.indb 6 2019. 06. 03. 12:46:58

Előszó

A Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetében (MTA TK PTI), illetve annak jogelődjeiben komoly, három évtizedre visszanyúló hagyománya van az aktuális politikatudományi témák és problémák szerkesztett tanulmánykötetekben való tudományos elemzésének. A hagyományt az országgyűlési és önkormányzati választásokról szóló könyvek alapozták meg az 1990-es évek legelején, hogy aztán a 2000-es években több témában is újabb és újabb, a politikatudomány legaktuálisabb témaköreivel foglalkozó tanulmánykötetek jelenjenek meg (például *Törésvonalak és értékválasztások; Politika és társadalom; Trendváltozások; Kritikus leltár; Elszalasztott esélyek*). A Politikatudományi Intézet átszervezését, majd 2012-ben a Társadalomtudományi Kutatóközpont létrejöttét követően, előbb Körösényi András, majd Boda Zsolt igazgatósága alatt bővült a tanulmánysorozat a *Trendek* kötetekkel, illetve az egyes osztályokon dolgozó kollégák írásaival.[1]

2018-ban, az MTA TK PTI és a Napvilág Kiadó közös kiadványaként jelent meg a *Várakozások és valóságok. Parlamenti választás 2018* című tanulmánykötet, amely az elmúlt évek egyik legsikeresebb társadalomtudományi kiadványa lett, és amelyben több szerző is igyekezett a 2018-as választások után kialakult politikai helyzetet a politikatudományi fogalomtár segítségével jellemezni. A könyv szerkesztése közben merült fel az igény, hogy általánosabb kontextusban is elemezze az MTA TK Politikatudományi Intézet hozzáértő kutatói gárdája a hibrid rezsimek problematikáját. Mit is jelent valójában a hibrid rezsim fogalma? Mi a rendszer és a rezsim különbsége? Mitől sikeresek ezek a hibrid rendszerek? Milyen hasonló és eltérő vonásai vannak a nemzetközi hibrid rezsimeknek? Ilyen és ehhez hasonló kérdések merültek fel, amelyeket jelen tanulmánykötetben igyekszünk megvizsgálni.

[1] Részletesen lásd https://politikatudomany.tk.mta.hu/kategoria/konyvek?f=date&d=desc (letöltve: 2019. 05. 10.)

A kelet-európai szocializmusok összeomlásával bekövetkező általános közéleti és közérzeti demokráciaoptimizmust az akkoriban újjáéledő magyar politikatudomány alig tudta követni. A demokrácia örömódája olyan hangosan szólt a régióban, hogy a politikatudományi „intő jelek" kevéssé tudtak bejátszani a várakozások zenekarába. Ha nem is lett tudományos elvárássá, mégis leginkább azok az elméletek örvendtek szélesebb érdeklődésnek, amelyek a demokrácia „szükségszerű" vagy „alternatíva nélküli" kibontakozása mellett foglaltak állást. Ez számos tekintetben politikai program is volt, nem véletlen, hogy a demokrácia kifejezés jelzőt is kapott: a poszthidegháborús időszak a „liberális demokráciák" kiteljesedéseként került meghirdetésre.

A rendszerváltások politikai elvárásai közepette a Francis Fukuyama által megírt és hirdetett „a történelem véget ért" toposza majdhogynem nem is kívánt tudományos bizonyítást. Mintha azt üzente volna a kor: a világ csak így lehet, a demokráciák csak liberálisok lehetnek, ha nem ma, akkor majd holnap. Az sem véletlen, hogy a rendszerváltást megelőzően, 1989-ig magát még „materialista világnézeti folyóiratként" meghatározó *Világosság* az 1990. évi 2. számában részleteket jelentetett meg Fukuyama ismert írásából. Alig álltak fel az új politikai rendszer intézményei, azok falai is inkább csak épphogy rögzültek, mintsem stabilak lettek volna, a korszellem feltartóztathatatlanul utat tört magának az éppen csak akkor kezdődő posztszocialista valóságba.

Az 1992-ben induló *Politikatudományi Szemle* – ennyiben az abban reprezentálódó felzárkózó magyar politikatudomány – nemcsak a korban bevett tranzitológiai elméleteknek adott helyet, hanem például az 1994. évi 3. számában Claus Offe által arra is „figyelmeztetett", hogy a kelet-közép-európai rendszerváltásoknak sem történelmi, sem forradalmi modelljük nincs, és a hirtelen jött rendszerszintű változások egyik megkülönböztető jegye éppen a kidolgozott teoretikus előfeltevések és normatív érvek teljes hiánya. Offe *A kelet-európai átmenetek intézményeinek tervezése* című tanulmányában világított rá arra, hogy míg a második világháborút követő demokráciák vagy a dél-európai és dél-amerikai országok területi integritása jelentős mértékben megmaradt, továbbá előbbiek népességüket is meg tudták tartani, addig Közép-Kelet-Európában az egyes országokat és a térséget migráció, területi viták, nemzetiségi és kisebbségi konfliktusok kísérték. Az előbbi országcsoportok tekintetében a modernizációs folyamatok politikai és alkotmányos jellegűek voltak, azaz a kormányzás formájára, az állam és a társadalom jogi viszonyaira vonatkoztak, a kelet-közép-európai országok esetében viszont a szocializmus utáni legfontosabb feladatnak a gazdaság megreformálása bizonyult.

Offe kifejezésével élve, az „egyidejűség dilemmája" az, aminek napirendre kerülése speciálissá tette a kelet-közép-európai rendszerváltásokat. Egyidejűleg volt a felszínen a területi kérdés, azaz az állam és népesség határainak kijelölése és stabilizálása; a demokrácia kérdése, azaz az állampárti időszakot követő, a hata-

lomért a pártok között folyó verseny alkotmányosan korlátozottan érvényesített rendszere, az alapvető állampolgári jogok érvényesülése mellett; s végül a tulajdonszerkezet és gazdaság kérdése, a termelési és elosztási problémák politikai kezelése. Aki akarta, az (tudományosan) is meghallhatta, hogy ebből a dilemmából nem feltétlenül következik a (tankönyvi liberális) demokrácia lineáris pályán történő kiteljesedése, sőt, nyílhatnak akár mellékutak is.

Offe egy magyarul az ezredfordulón, *Demokrácia és bizalom* címmel megjelent írásában egyenesen a következő kérdéseket teszi fel: „Milyen oka lehet oly sok aktornak oly sok országban arra, hogy ezt a formát bevezessék? A válasz olyan lehengerlően evidens, hogy a kérdést nem is igen szokták feltenni. A demokrácia bevezetése az az eszköz, amellyel a társadalmak a politikai uralom igazságtalan és elnyomó formáitól megszabadítják magukat. Csakhogy a válasz okoz egy problémát: elvágja a választ a következő kérdésre. Ez így hangzik: Mit nyújt a demokrácia még, mármint azon túl, hogy a rendszerváltás praktikus feszítővasa? Mi szól még a demokrácia mellett, amikor a »demokratizálódás« fázisa már mögöttünk van? Mi motiválja a demokráciának nem a keletkezését, hanem a fennmaradását? Ha egy »liberális«, azaz egy minden konkrét haladás- és rendelképzeléstől megtisztított demokráciafogalomban egyezünk meg (és másban nem tudunk ténylegesen megegyezni, legfeljebb a megfelelő elképzeléseket privát axiomatikaként sétálni vihetjük), akkor kiadjuk azt az érvelési nyersanyagot a kezünkből, amelyből az ilyen kérdésekre választ faraghatnánk."[2]

S hogy miért tartottuk fontosnak hosszabban is idézni ezeket az évtizedeken át a magyarországi politikai diskurzusok főáramától idegen felvetéseket? Természetesen nem azért, hogy e kérdések tudományon kívüli megválaszolásának hiányával magyarázzuk akár a magyarországi, akár számos korábbi kelet-közép-európai rendszerváltó ország demokratikus úton történő „visszafordulását", rezsimváltását vagy éppen a Fukuyama-ipar dekonjunktúráját. Ez túl kézenfekvő, és kevéssé tudományos érvelés lenne. Ennél jóval fontosabb az, hogy Offe mondatai és kérdései berúgják azoknak a témáknak a motorját, amelyekkel e kötet foglalkozik. A fentiek mellett a kötet tanulmányainak aktualitását nemcsak az adja, hogy immáron számosan a kelet-közép-európai és posztszovjet országok közül nem az 1990-es években javasolt liberálisdemokrácia-modellt követik, hanem hogy a közvéleményben globális kitekintésben további országok politikai rendszerei kapcsán állnak fenn hibridizációs félelmek.

A magyar nyilvánosság 2018 nyarához köti a hibridrezsim-diskurzus elindulását hazánkban, ennek előzményei jóval korábbra – többek között – az MTA TK Politikatudományi Intézetének kutatóihoz kötődnek. Gyulai Attila és Stein-Zalai

[2] Claus Offe: Demokrácia és bizalom. Neményi László fordítása. *Beszélő-online*, http://beszelo.c3.hu/cikkek/demokracia-es-bizalom (letöltve: 2019. 05. 10.)

Juliane 2016-ban *Hibrid rezsimek és a szürke zóna* címmel a *Metszetek*ben, majd Gyulai *Magyarország a szürke zónában? A magyar politikai rendszer hosszú hibridizációja* címmel 2017-ben jelentetett meg tanulmányt a *Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák* kötetben. Az intézetben leginkább a Demokrácia- és Politikaelméleti Osztályon zajló korábbi és aktuális kutatói munkák reflektáltak a hibrid rezsim körüli, számos elágazással bíró politikatudományi vitákra. Ugyanakkor a különböző intézeti tanulmányok mellett a Politikai Viselkedés Osztályán kutató, a történeti politikatudomány iránt elkötelezett Csizmadia Ervin 2017 végén megjelent monográfiája *(A magyar politikai fejlődés logikája. Összehasonlítható-e a jelen a múlttal, s ha igen, hogyan?)* is jelezte, hogy a magyar politikatudomány meg tudja válaszolni Claus Offe sok évvel ezelőtti kérdéseit.

Ez a válaszadási folyamat jelen kötettel úgy folytatódik, ahogyan a hibrid-rezsim-diskurzus itthon elkezdődött: visszatér egyik műhelyébe, azaz Gyulaiékat követően immáron tucatnyi intézeti szerző tanulmányokkal és kutatásokkal reflektál, és csatlakozik a hibrid rezsim kapcsán zajló politikatudományi vitákhoz. A munkák indokoltságát ismételten csak leegyszerűsítés lenne azzal magyarázni, hogy Magyarországot is besorolták a tárgyalt kategóriába. Ez egyszerre bizonyulhat indokoltnak, de éppúgy bizonytalan döntésnek is, különösen annak fényében, hogy a hibridizáció objektív mérése kapcsán viták kereszttüzében álló módszertanról beszélünk. Éppen ezért a szerzők nem foglalnak határozottan állást abban, hogy Magyarország hibrid rezsim lenne, de azt sem állítják, hogy nem az.

Azt, hogy ezt mivel indokoljuk, éppen a kötet címe fejezi ki. A sokak számára ismert *X-akták* két FBI-ügynöke (Dana Katherine Scully és Fox William Mulder) olyan esetekben próbál megoldásokkal szolgálni, amelyek sokadik hallásra is megmagyarázhatatlannak tűnnek – minden segédtudomány bevonása ellenére. Muldernek gyermekkori ufóélménye kapcsán más intuíciói is vannak az egyes nyomozati ügyekben, mint társának; képzelőereje erősebb, ennek következtében mindig mindenre tud valamiféle magyarázattal szolgálni. Hozzá képest Scully ügynök orvosi-fizikusi háttere következtében csak abban hisz (pontosabban azt látja), ami bizonyított, továbbá csak azt tartja megoldottnak, ami bizonyított.

Véleményünk szerint a két megközelítési és megismeri mód különbsége a hibrid rezsim, illetve a nem demokratikus rezsimek megismerése során is fennáll. Gyakran világszerte a kutatók sem lehetnek biztosak abban, hogy ugyanazt látják-e, ugyanazt vizsgálják-e. Például, ha nem lenne elég a demokráciához kapcsolódó fogalmi gazdagság, akkor kapcsolódik ahhoz az annak különféle jelzős meghatározásai körüli kavalkád. Vagy gondoljunk csak arra, hogy mennyire különböző következtetésekre juthat egy tudós, aki intézményközpontú módon ír le egy adott rezsimet, mint az, aki személy- és vezérközpontúan. Míg van politikatudományi iskola, amely a rezsimek komparatív vizsgálatakor azok történeti fejlődésének különbözőségét hangsúlyozza, addig van olyan, amely minden különösebb kritika

nélkül adottnak veszi, hogy vannak olyan objektív kritériumok, amelyek mentén lehetséges az összehasonlítás. Egyes megközelítések a hibrid rezsimek vizsgálata során kizárólag a szabadságjogok érvényesülésének tükrében értelmezik a legitimáció kérdését, mások politikai gazdaságtani szempontokat bevonva cáfolják, hogy a hibrid rezsim, mint önálló típus, ne tudna gazdaságilag sikeres lenni, és így lehetséges egy másfajta legitimációja.

Annyiban mindenképpen kapcsolódunk tehát a két FBI-ügynökhöz, hogy a hibrid rezsimek leírása sem lehetséges egyféle iskolából, egyféle szemszögből kiindulva. Amellett, hogy a tanulmányok nem tartják olvasóikat a bizonytalanságban, azt semmiképpen sem ígérhetik, hogy általuk politikai rezsimvitákat fognak végérvényesen eldönteni. Amit ugyanazon ügy kapcsán Mulder biztosnak vél, azt Scully vitatja. Vitájuk tulajdonképpen egyfajta igazságkoncepciók vitája, azaz a politizáláshoz nagyon hasonló módon viselkednek. A tudomány elvárásának megfelelően e kötet szerzői nem politizálnak, nem foglalnak határozottan állást, viszont annyiban rokonok az említett FBI-ügynökökkel, hogy tárgyuk – a hibrid rezsim – egy mozgó, mozgásban lévő „tárgy". Egy önálló rezsimtípus, ami viszont nem jelenti azt, hogy stabilnak tekinthető. Előfordul, hogy mire megismerünk egy országot, egy hibridként vizsgálható politikai rendszert, addigra az elmozdult leírt helyzetéből. Mintha az igazság – már amennyiben arról tudományos értelemben beszélhetünk –, ha nem is odaát, de mindig máshol lenne.

Szerzőink különböző nézőpontokból ismertetik meg a hibrid rezsimek politikatudományi valóságait.

*

Kötetünkben nyolc tanulmány olvasható. Elsőként Böcskei Balázs és Hajdu Nóra *Demokráciák, szürke zónák, hibrid rezsimek – egy terminológiai Bábel megmászása* című írásukban megpróbálnak rendet teremteni a tudományos és hétköznapi nyelvben sokszor igencsak keveredő hibridrezsim-fogalmak között. Kiindulópontjuk szerint a szürke zónás irodalom szélesebb tudományos érdeklődésbe kerülése előtt fennálló demokrácia – nem demokrácia dichotómia napjainkra már túl általános, ami azt eredményezi, hogy e kettős felosztás esetén a két végpont közötti különbségek szükségszerűen elhomályosulnak. Azt állítják, hogy a demokrácia és az autokrácia közötti szürke zónában egy önálló rezsimtípusról kell beszélünk, amelyet az egyes szerzők eltérő elnevezéssel illetnek. A szerzők felvillantják és tisztázzák a virtuális demokrácia *(virtual democracy)*, a pszeudodemokrácia *(pseudodemocracy)*, az illiberális demokrácia *(illiberal democracy)*, a kvázi demokrácia *(quasi democracy)*, a féldemokrácia *(semidemocracy)*, a választási autokrácia *(electoral authoritarianism)*, a kompetitív autoriter rendszer *(competitive authoritarianism)*, valamint a tökéletlen demokrácia *(defective democracy)* terminológiáját. Korszakokon átívelő országpéldák segítségével jutnak arra, hogy a rezsim kifejezés tisztázása abban segít,

hogy egyértelmű legyen az olvasók számára, milyen kormányzati intézményeket vizsgálunk, milyen formális és informális normák tekinthetők bevettnek az adott országban. A hibrid jelző Böcskei és Hajdu szerint lényegében egy küszöb, amely azt jelzi, hogy mikor nem éri el egy adott rendszer azt a szintet, amely felett már demokratikusnak mondható. E küszöbnek a következő elemeket kell magába foglalnia: szabad, versenyen alapuló, tisztességes, rendszeres időközönként megtartott országos választásokat, általános választójogot, többpártrendszert és szabad, független sajtót. Kiegészítő feltételként szükséges, hogy a hatalom biztosítsa a politikai és polgári szabadságjogokat. A demokratikus intézmények nem kerülhetnek külső szereplők, nem választott aktorok befolyása alá. Amennyiben ezen feltételek akár egyike is sérül, már nem tekinthető demokráciának az adott állam. A szerzők a hibrid rezsimek és a választások kapcsolatáról, ezzel pedig a rezsimek stabilitásáról is tesznek állításokat a szakirodalom tükrében.

Szabó Andrea és Oross Dániel *Két modell között? A politikai rendszerek megítélése és a politikai aktivizmus mintázatai Magyarországon* című írásukban abból az alapállásból indulnak ki, hogy bár a hibrid rendszerek dinamikusan változó jegyeket mutatnak, egyes intézményi és politikai tényezők változása rapid jellegű, akár egyetlen választási ciklus alatt végbemehet, de a társadalmi tényezők trendszerű változása ennél sokkal lassabb folyamat. Tanulmányukban a magyar társadalom politikai részvételét és az ahhoz szorosan kapcsolódó politikai attitűdöket mutatják be nemzetközi összehasonlításban. Az összehasonlítás forrását egy nagyszabású nemzetközi összehasonlító kutatás eredményei (ESS) szolgáltatják, az összehasonlításra kerülő két ország pedig a modern demokrácia mintaállamának tekintett Németország és a hibrid rezsimek klasszikus, ideáltipikus országa, Oroszország. Azt feltételezik, hogy az autokrácia és demokrácia közötti „szürke zóna" kialakulásának egyik kézzelfogható jele, ha egy társadalomban a politikai részvétel alacsony, azaz a tényleges érdekartikuláció korlátozott, viszont a választási részvétel – más okokból – magas lesz. Eredményeik ugyan nem minden tekintetben támasztják alá a magyar társadalom egészére vonatkozó hibridizációs logikát, de jelzik, hogy 2016 körül történt valami a társadalom mentalitásban, ami egyrészt a különböző elégedettségi mutatók emelkedésével járt együtt (utalva arra, hogy ez egyébként európai jelenség), másrészt viszont megtörte a politikai részvétel korábbi trendjeit, és így a participáció elmozdult a hibrid rezsimekre jellemző irányba.

Bíró-Nagy András írásában úgy véli, hogy a hibrid rezsimek megértéséhez nemcsak a működésük elméleti és gyakorlati szempontok szerinti leírása és elemzése fontos, hanem annak megismerése is, hogy mit gondolnak róla azok, akik benne élnek. A *Párhuzamos valóságok: a demokrácia minőségének percepciója Magyarországon* című tanulmányban Bíró-Nagy bemutatja azokat a kérdéseket és korlátokat, amelyek a hibrid rezsimekben folytatott demokráciakutatások (és általában véve

a közvélemény-kutatások) körül felmerülnek a politikatudományi szakirodalomban, illetve bemutatja azt, hogy a magyar társadalom az Orbán-kormány negyedik ciklusában mit gondol a magyar demokrácia állapotáról. Fontos tapasztalása a szerzőnek, hogy a választók Magyarországon továbbra is fel merik vállalni a hatalomról alkotott negatív véleményüket is: nem látni bizonyítékot érdemi mértékű öncenzúrára, a negatív vélemények tömeges elhallgatására. A társadalom jelentős része tudatában van annak, hogy a hazai demokrácia helyzete nem rózsás, és elégedetlen ezzel a helyzettel. Bíró-Nagy szerint a kormányhoz köthető és a kormánytól nem függő intézetek anyagi lehetőségeiben hatalmas különbségek mutathatók ki, ugyanakkor továbbra is vannak olyan műhelyek, amelyeknek köszönhetően a hatalom megítéléséről a hatalomtól független forrásokból lehet tájékozódni. Az Orbán-rezsim demokratikus működésével kapcsolatos vélemények ugyanakkor szélsőségesen polarizáltak. A kormánypárti szavazók elsöprő többsége elégedett a demokrácia állapotával, míg az ellenzéki szavazók szélsőségesen negatívan látják a kialakult helyzetet.

Molnár Csaba és Pokornyi Zsanett *Közpolitikai napirendek és rezsimek (1990–2018)* című cikkükben azt vizsgálják, hogy a demokratikus és tekintélyelvű rezsimek vonásait vegyítő berendezkedések politikai napirendjeinek milyen jellegzetességei tárhatók fel. Konkrétan azt elemzik, hogy a rendszerváltás óta eltelt időszak egészét áttekintve a politikai napirend alakulásában bekövetkezett-e valamiféle fordulat 2010-et követően. Empirikus elemzéseik alapján megállapítják, hogy a politikai napirend perszonalizációja, azaz a különböző napirendi színterek alkalmazkodása a mindenkori miniszterelnök parlamenti felszólalásainak napirendjéhez viszonylag erős Magyarországon, azonban ez a folyamat 2010 előtt is jellemző volt, így a szerzők e tekintetben nem látnak közvetlen bizonyítékot a rezsimváltó cezúrára. A napirend-polarizációt vizsgálva, azaz azt, hogy nőtt-e a megosztóbb jellegű társadalmi-kulturális közpolitikai területek aránya a politikai napirenden, még váratlanabb eredményre jutnak. Molnár és Pokornyi megállapítja, hogy a polarizált témák nem váltak túlsúlyos elemeivé a vizsgált napirendi arénáknak, de még csak törés sem fedezhető fel a 2010 előtti és utáni időszakok között.

Bartha Attila és Kopasz Marianna tanulmányukban kiindulópontként leszögezik, hogy a hibrid rezsimekkel kapcsolatban a szakirodalom jellemzően azzal a feltevéssel él, hogy az ilyen politikai rezsimek legitimitásában meghatározó szerepe van a közpolitikai eredményességnek. A demokráciákhoz képest a hibrid rezsimeknek korlátozott, úgynevezett input legitimitásuk van, fennmaradásukhoz ezért nagyobb mértékben kell támaszkodniuk az output legitimációra, azaz a közpolitikai eredményességre, a gazdasági-jóléti teljesítményre. Cikkükben, a *Legitimációs stratégiák hibrid rezsimekben. Szingapúr mint legitimációs puzzle*-ben Szingapúr esetén keresztül vizsgálják az input legitimitás, a hibrid rezsimek működésének

központikai eredményességét. A globális gazdasági válságok az ilyen politikai rezsimeket azonban ugyanúgy elérik, mint a liberális demokráciákat vagy a klasszikus represszív autokráciákat – hosszú távon a hibrid rezsimek legitimációja tehát nem támaszkodhat pusztán a központikai eredményességre. Arra a következtetésre jutnak, hogy a versengő választások, legitimációs szerepükön túl, hozzájárulnak a társadalmi feszültségek becsatornázásához, emellett békés mechanizmust kínálnak a vélemény- és érdekkülönbségek feloldására, illetve elősegítik a közügyek iránti érdeklődést és így a politikai participációt. Ezen előnyök megszerzése érdekében a hibrid rezsimek a versengő választásokról való lemondás helyett inkább azok manipulációjához folyamodnak, ilyen például a szingapúri ellenzék esélyeinek különféle eszközök révén történő gyengítése. Azt a meglepő állítást teszik, hogy a szingapúri rezsim a tágan értelmezett jogállamiság terén nemzetközi összehasonlításban is kimagasló teljesítményt nyújt. A szingapúri eset azt a közkeletű véleményt is cáfolja, hogy a gazdasági-jóléti fejlettség bizonyos szintjén a demokratizálódás kvázi automatikusan végbemegy.

Szűcs Zoltán Gábor *Milyen politikai kötelezettségeink vannak egy hibrid rezsimmel szemben?* című írása elméleti jellegű szöveg. Bartha Attilához és Kopasz Mariannához hasonlóan, de más szemszögből, azt a kérdést feszegeti, hogy van-e legitimitási kérdés az autoriter rezsimekben. Szűcs Zoltán Gábor azonban realista megközelítést alkalmaz, amely a cselekvési indokokra fókuszál, a demokratikus legitimitás helyett egyfelől a politikai uralom egy bizonyos formájának elfogadására szolgáló indokokat, másfelől a rezsimspecifikus indokokat veszi számba. A szerző szerint a hibrid rezsimek esetében nemcsak szociológiai értelemben lehet beszélni politikai kötelezettségekről, hanem egy sokkal gazdagabb és változatosabb politikai etikai élet nyomaira bukkanhatunk. Viszont ha a morális igazolhatóság kérdései felől a cselekvési indokok irányába teszünk lépéseket, azzal a rezsimváltás normatív kérdésének relatív súlya is leértékelésre kerül. Hol van a helye a polgári engedetlenség és más, igazságtalan, autoritatív igényekkel szembeni védekezési formáknak a hibrid rezsimek politikai etikájában, vagy „milyen politikai etikai indokok szolgálhatnak a demokratikus homlokzat fenntartására a morálisan egyértelműen negatív indokok mellett"? A mindezen kérdésekre adott válaszok, a (versengő) választásokra és tétjeikre gondolva, komoly következményekkel és különböző cselekvési kimenetekkel bírhatnak.

Pócza Kálmán a politikai rezsimek és a jogállamiság problémáját járja körül írásában. Egész pontosan azt, hogy hogyan lehet definiálni a jogállamiság fogalmát, illetve ha sikerül valamilyen módon definiálni, akkor miként lehet mérni, hogy egy adott ország megfelel-e a jogállamiság követelményeinek. A jogállamiság meglétét ugyanis a liberális demokráciák alapvető kritériumának tekinti az irodalom, míg a jogállamiság gyakorlatának (rendszerszintű) sérelmét a nem liberális demokráciák, a hibrid rezsimek vagy autoriter rezsimek jellemzőjének

szokás tekinteni. Szakirodalmi példák alapján a jogállamiság hat egymásra épülő, hierarchikus, ugyanakkor belső feszültségektől sem mentes kritériumát határozza meg: a) a pozitív jog révén történő kormányzást; b) a formális legalitást; c) a garanciális jogállami kritériumot, azaz a horizontális hatalommegosztás feltételét; d) a liberális jogállamiság fogalmát, az első generációs alapvető emberi jogok érvényesülését; e) a demokratikus jogállam kritériumát, vagyis a hatalom jogállami típusú korlátozását; f) és végül a szociális jogállam koncepcióját, amely rögzíti, hogy a politikai rendszer pozitív (szociális) jogokat is biztosít az állam polgárainak. Pócza megállapítja, hogy az egyes jogállamiság-indexek nem felcserélhetők egymással, mert más-más aspektusát mérik a jogállamiság fogalmának, ennek megfelelően más-más következtetést lehet levonni belőlük. Összességében arra a következtetésre jut, hogy a jogállamiság indexálása módszertani szempontból egyelőre agyaglábakon áll, több nemzetközi kutatásra lenne szükség egy egységes koncepció kidolgozásához.

A tanulmánykötet záró szövege Körösényi András és Gyulai Attila tanulmánya. A szerzőpáros írásában – *A hibridrezsim-fogalom korlátai és egy alternatív megközelítés: a plebiszciter vezérdemokrácia* – amellett érvel, hogy a hibrid rezsim fogalma minden előnye ellenére több szempontból is korlátozott magyarázó erejű megközelítés. Állításuk az, hogy a szövegben használt plebiszciter vezérdemokrácia fogalma, melyet ideáltipikus elemzési eszközként fejtenek ki, számos esetben alkalmasabb leírása lehet a kortárs politikai rendszerek átalakulásának, mint a hibrid rezsim. Körösényi és Gyulai hangsúlyozza, hogy a plebiszciter vezérdemokrácia fogalma nem a hibrid rezsimek számos megjelenési formáját bővítő újabb kategória, hanem egy attól paradigmatikusan eltérő modell. A plebiszciter vezérdemokrácia fogalma révén ugyanis új szempontokat lehet bevonni a kortárs politikai rezsimek vizsgálatába, keresztbe metszve a liberális demokráciák, hibrid és autoriter rezsimek felosztását. A plebiszciter vezérdemokrácia olyan sajátosságokat emel tehát ki, mint a perszonalizáció, a karizma, a plebiszciter képviselet és választások, a válságnarratíva, továbbá a bürokratikus logikákat és konvenciókat felrúgó politikai radikalizmus, amely jelenségek a hibrid rezsim statikus megközelítésében kívül állnak az elemzés fókuszán. A szerzők szerint a demokratikus visszacsúszás, a populizmus, a hibridizáció és a kortárs politika más új jelenségei nem egyszerűen a demokrácia patológiái, hanem – erre mutat rá a plebiszciter vezérdemokrácia modelljének alkalmazása – a demokrácia belső, endogén logikájának és a kortárs politika bizonyos empirikus trendjeinek az együttes következménye.

*

A szakma szabályainak megfelelően minden, a kötetben megjelent cikk többszörös tudományos szűrőn ment át. A cikkeket tudományos fórumokon több opponens bevonásával, egyesével megvitattuk, majd a szerkesztők minden szerzővel

külön is konzultáltak az írásokról. Köszönjük kollégáinknak, akik részt vettek a vitákon, hogy értékes észrevételeikkel hozzájárultak a tanulmányok jobbításához.

Köszönjük továbbá a Napvilág Kiadónak és olvasószerkesztőnknek, Hradeczky Moninak az alapos és különösen gyors munkát, amellyel lehetővé tették a kötet mielőbbi megjelenését.

Budapest, 2019. május

Böcskei Balázs, Szabó Andrea
szerkesztők

Böcskei Balázs–Hajdu Nóra

Demokráciák, szürke zónák, hibrid rezsimek – egy terminológiai Bábel megmászása

Bevezetés

A 2010 utáni magyarországi rezsimváltással (Körösényi 2015) egy időben közéleti és tudományos értelemben is megélénkülő érdeklődés fordult az új politikai rendszer megnevezése és leírása felé. A 2010 utáni magyarországi politikai rendszerrel való foglalkozás egyik általános jellemzőjévé vált, hogy egy-egy leírás során különböző műfajok, szerepek és gondolkodásmódok keverednek akár egy tanulmányon belül is. Számos kísérlet (ezekről Bozóki–Hegedűs 2017a) általános jellemzője volt, hogy azok kevéssé az Orbán-rezsim tudományos megismerésére törekedtek, ezért esetükben, leíró ambíciójuk ellenére, gyakran a rezsim „megváltoztatására" irányuló szövegekről kell beszélnünk. Ezeket a „mi a teendő" kérdése motiválta, és ennek alárendelve is nevezik meg politikai szövetségeseiket vagy ellenfeleiket. Ezek a megismerések a politikai gondolkodás termékei, amelyek ebbéli természetük miatt a relevanciájukat még nem veszítik el. Schlett István a következőképpen fogalmazza meg ezek státuszát és funkcióját: a politikai gondolkodás „valóságkonstrukcióival szemben értelmetlen a verifikáció (igazolás vagy cáfolat) megkísérlése; ezt csupán elutasítani vagy elfogadni, vele azonosulni, vagy egy más, természetesen ugyancsak a »mi a teendő« kérdése által szervezett – tehát politikailag értelmezett valóságkonstrukciót – szembeállítani lehet" (Schlett 2015, 193). Ezt számos példa közül a magyarországi kormánykritikus nyilvánosságban népszerűségnek örvendő „maffiaállam" (Magyar 2015) teóriájával lehetne leginkább szemléltetni. Esetében a „maffiaállam" a liberális demokrácia ellenpólusa, melyek a „rossz" és a „jó" szembenállásaként tételeződnek. Ezzel Magyar Bálint nemcsak a demokrácia és a liberalizmus differenciálatlan leírását adja, hanem kizárólagossá is teszi, hogy az általa leírt „liberális demokrácia" lehet az egyedüli kívánatos politikai forma. Ez a következtetés pedig nyilvánvalóan nem kutatói vizsgálódás eredménye, hanem politikai állásfoglalás. Jelen tanulmányunk a szakirodalomra támaszkodva, közvetve az említett leíráshoz hasonló ideológiai olvasatok politikai, mintsem tudományos jellegére is rá kíván világítani.

Az előbbiekhez hasonló megismerési sajátosságok következnek egyrészt abból, hogy esetükben a politikai gondolkodás termékeiről beszélünk, másrészt abból is, amit Szűcs Zoltán Gábor fogalmaz meg a rezsimdisputákkal foglalkozó tanulmányában. Szerinte a rezsimviták nem kizárólag leíró problémák, hanem értékválasztások kérdései is (Szűcs 2018). Részünkről a tudományosság értéksemlegességét szem előtt tartva sem kívánunk ezzel az állítással vitatkozni, ugyanakkor annak kapcsán megfogalmazódik egy kérdés, mégpedig, hogy egy-egy rezsimleírás során tulajdonképpen a politikával foglalkozó szereplők közül kik is vannak nehezebb helyzetben.

A politikai cselekvőnek ugyanis elengedhetetlen egy-egy rezsim megnevezése. Egy rezsim leírása vagy definiálása nélkül számára lehetetlen lenne politikai ellenfelének megnevezése, normarendszerének felállítása vagy politikai programjának felvázolása. Annak megfelelően, hogy egyes politikusok milyen értékrendszerrel bírnak, születnek különböző politikai gondolkodásbéli termékek is. A politikusok körében a megnevezés autenticitásának megszerzése és kisajátítása zajlik. Gyakran ugyanazon politikai közösség álláspont-módosításában érhetjük tetten azt, hogy a „megnevezések egyike sem kielégítő, tehát a megnevezhetetlenség élménye a szemünk láttára alakuló, folyamatos átváltozáson átmenő politikai valósággal függ össze, mert a megnevezés konceptuális sémája nélkül elmondhatatlan, hogy mi történik velünk" (György 2016). Viszont egy politikus esetében a megnevezhetetlenség problémájának immanenssé tétele a politikai cselekvés ellen hat.

A témára fókuszáló politikatudósok helyzete sem könnyebb, velük szemben szintén megfogalmazódik az elvárás egy-egy rezsim megnevezésére, besorolására vagy tipizálására. Ez az igény a közvélemény és a politikusi szereplők részéről egyaránt megjelenik. Utóbbiak tétet is adnak ennek a kihívásnak, hiszen – gondolják – a tudomány képviselői rendet tudnak majd teremteni a terminológiai bábeli kavalkádban (Armony–Schamis 2005). A politikus reményei szerint a tudomány képviselőinek „jó helyzetelemzése" „jó irányba mutató" cselekvési tervet eredményez majd.

Az alábbiakban eltekintünk attól, hogy akár a politikai gondolkodás, akár a tudományos megismerés riváliselméleteit a teljesség igényével bemutassuk, vagy azok között tudományos igazságot tegyünk – politikai igazság megtételére pedig még annyira sem vállalkozhatunk. Jelen kötet küldetéséhez igazodva, célunk a magyarországi nyilvánosságban is „befutott" kompetitív autoriter rendszer és hibrid rezsim kifejezések körüli terminológia tisztázása, továbbá értelmezni azt a terminológiai bábeli gazdagságot, amely az utóbbi évtizedek demokráciaelméleti vitáit is meghatározza. Nem állítjuk, hogy a tanulmány végére a magyarországi rezsimvitát lezártnak tekintheti az olvasó, és szemben másokkal (Bozóki–Hegedűs 2017b) amellett sem kívánunk állást foglalni, hogy a kompetitív autoriter rendszer vagy a hibrid rezsim terminológiái mennyire alkalmazhatóak a hazai viszonyokra – aho-

gyan hazai kritikai elméletei kapcsán sem rögzítjük álláspontunkat (Unger 2018; Kis 2019). Emögött nem valamiféle tudományos „gyávaság" rejtőzik, hanem, egyetértve Kis Jánossal, tudatában kell lennie minden rendszertípus-leírásnak azzal, hogy azok mindegyike egy időtlen dimenzió nélküli fogalmi konstrukció (Kis 2019, 54).

Ennek megfelelően e tanulmány célja magához a hibridrezsim-diskurzushoz kapcsolódó fogalmak, továbbá koncepciók bemutatása és „bábeliségének" redukálása.

Ami az alábbiakban talán fogalmi öncélúságnak tűnhet, az szerintünk alapvető szükség. A hibrid rezsim fogalma körüli definíciós viták ugyanis abban is segítséget nyújtanak, hogy egyértelműbbé váljanak a hagyományos demokráciaértelmezések ellentmondásai, korlátai. Tisztában vagyunk azzal, hogy ennek teljesítéséhez egy folyamatosan bővülő szakirodalommal kell számolni, így a következőkben a konceptualizálás során azon munkákra támaszkodunk, amelyek a nemzetközi politikatudományos közösségben elismert referenciamunkákként kerültek feldolgozásra.

A fogalommeghatározás nehézsége és szükségessége

Vitán felül áll, hogy a hibridizációelméletek és a hibrid rezsim fogalmának meghatározása esetében olyan pluralizmus is fennáll, amely a fogalmi tisztázás szükségessége mellett annak nehézségét is magában hordozza. Kiindulópontunk, hogy a szürke zónás irodalom szélesebb tudományos érdeklődésbe kerülése előtt fennálló demokrácia – nem demokrácia dichotómia napjainkra már túl általános, ami azt eredményezi, hogy e kettős felosztás esetén a két végpont közötti különbségek szükségszerűen elhomályosulnak. E dichotóm felosztás magában hordozza azt a teleologikus felfogást, hogy a rendszerek átalakulása, az autoriter rendszer lebontása nem eredményezhet mást, mint a demokrácia létrejöttét. Ahogyan Gyulai Attila és Stein-Zalai Juliane rámutatnak, eleve a demokrácia vagy autokrácia megközelítés olyan dichotóm keretben értelmezi a politikai rendszereket, amely változásukat lineáris, továbbá progresszív módon határozza meg (Gyulai–Stein-Zalai 2016, 45), majd hozzáteszik: „Amennyiben a jelzős autokráciák és demokráciák az ideális fogalmi típustól való eltérés mentén határozhatók meg, újra és újra felmerül a kérdés – elsősorban a demokráciák kapcsán –, hogy van-e értelme még az eredeti fogalom használatának, azaz: érdemes-e bármilyen demokráciának nevezni egy rendszert, amely valamilyen mértékben és módon sérti a demokrácia kritériumait" (Gyulai–Stein-Zalai 2016, 49).

Ma már szélesebb körű konszenzus alakult ki azt illetően, hogy a demokrácia és az autokrácia közötti szürke zónában egy önálló rezsimtípusról kell beszélnünk. Általánosságban a szürke zóna országai számos demokratikus vonást fel

tudnak mutatni (például jogi lehetőség a pártok és civil társadalom szerveződésére, demokratikus alkotmány megléte, rendszeres időközönként megtartott választás), ugyanakkor az ilyen rendszerek működése deficitekkel terhes. Ez olyan jelenségekben nyilvánulhat meg, mint az állampolgári érdekartikuláció tényleges lehetőségének hiánya, a hatalom önkényes és demokratikus felhatalmazás nélküli működése, a politikai döntések transzparenciahiánya, a hatalomkoncentráció, a politikai aktivitások és a részvétel alacsony foka, a kormányzat és a független intézményrendszerek összefonódásai, a választások megkérdőjelezett legitimitása stb. (Carothers 2002, 9–10).

Míg a demokrácia – nem demokrácia túlságosan leegyszerűsíti a besorolási problémákat, addig a szürke zónás rezsimek leírásakor szembetűnő az a probléma, amelyet a későbbiekben az egyes rezsimekre vonatkozó fogalmi sokszínűségként szemléltetünk. Gyulaiék arra is felhívják a figyelmet, a hibrid rezsimek meghatározása körüli politikatudományi viták során egyre komplexebbé váló tipológiák születnek, „valamint az empirikus példákhoz igazított definíciók következében a típusok és altípusok egyre szűkebbé válnak", aminek egyik következménye lehet, hogy a liberális demokráciára mint tiszta modellre sem találunk empirikus példát a világban (Gyulai–Stein-Zalai 2016, 56). Ami viszont ennél is döntőbb, hogy „az aprólékos fogalmi tisztázás, a komplex tipológia, az informális hatalomgyakorlás tényezői, az egyes időpillanatokra koncentráló elemzés egy szigorú követelményrendszerben végül minden országot hibrid rezsimként határozhat meg, ami bár elméletileg érdekes kérdéseket vet fel, az eredeti szándékot – a szürke zóna átláthatóvá tételét – lehetetlenné teszi" (Gyulai–Stein-Zalai 2016, 56). A tipológiaalkotás Kis János szerint is akkor lehet csak egyszerű feladat, ha a megkülönböztetendő típusok vagylagos tulajdonságokon alapulnak, viszont a politikai rendszer tulajdonságai pont nem vagylagosak, hanem viszonylagosak (Kis 2019, 49).

Mindaz a fogalmi pluralizmus, amellyel a továbbiakban megismertetjük az olvasókat, a fentiekből adódó, a politikatudományra nézve megtermékenyítő problémákból fakadnak. A következőkben röviden áttekintjük, milyen előzményei vannak annak, hogy a hibrid rezsimekkel való foglalkozás napjaink kurrens iránya lett.

Tranzitológiai optimizmusok

Harminc évvel ezelőtt, a kelet-közép-európai térség számára is kulcsfontosságú, 1989–1990-ben megvalósuló rendszerváltásokat követően sokan és sokféleképpen kísérelték meg elemezni a világ globálisan is újrarajzolódó térképét. A hidegháború végét követően általános optimizmus uralkodott nemcsak a politikában, de a társadalomtudósok körében is, hiszen a Szovjetunió összeomlásával követhetővé

vált a demokratizálódás Samuel Huntington által leírt harmadik hulláma, amely a demokrácia átütő térnyerését jelentette világviszonylatban is (Huntington 1991). Az 1970-es években a dél-európai katonai diktatúrákból demokratizálódó Portugália, Spanyolország, majd Görögország indította el a folyamatot, amelyet a kelet-közép-európai államok rendszerváltása követett, és vált világméretűvé, érintve Latin-Amerika, Afrika és Ázsia számos országát is az 1980-as évek második felétől. Az érintett országokban közös elem volt az állam önkorlátozása, az egypárti struktúrák leépülése, a joguralom és a független alkotmányos intézmények kiépülése. Rendszeresen megtartott választásokról lehetett beszámolni, nőtt a civil szervezetek száma és azok államot kontrolláló szerepe, megjelent, majd meg is erősödött a szabad sajtó.

Nem függetlenül a közép-kelet-európai térség demokratikus fordulataiba vetett reményektől, ez az időszak a tranzitológiai irodalom fénykora volt. Az elmélet (Whitehead 2002) különösen az átmenet intézményes aspektusaira és a demokratikus intézményrendszer fejlődésére fókuszált, megközelítésében kevesebb hangsúly került politikai gazdaságtani vagy mikroszintű attitűdinális változások vizsgálatára. A tranzitológia állítása értelmében a diktatórikus rendszer jellemzőitől távolodva az országok a demokratikus átmenet szakaszába lépnek. Utóbbi három szakaszra bontható: politikai nyitás, a korábbi rezsim összeomlása, majd az új rendszer konszolidálódása.

A tranzitológia paradigmája (liberalizáció, majd demokratizáció, végül konszolidáció) viszont számos esetben nem jutott el a végpontjába. Az 1990-es évek második felére láthatóvá vált, hogy nem kizárólag demokráciák jöttek létre a hidegháború befejeződését követően, hanem elterjedtek a hibrid rendszerek is. Latin-Amerika számos országában (Haiti, Mexikó, Paraguay, Peru), a posztkommunista Eurázsia térségében (Albánia, Horvátország, Oroszország, Szerbia, Ukrajna) és az afrikai államokban (Ghána, Kenya, Mozambik) is tapasztalat volt az országok hibridizációja (Levitsky–Way 2002). A tárgyalt új államok bírtak a demokrácia számos jellemzőjével, mégis néha alapvetően különböztek egymástól és a fejlett atlanti államok demokráciáitól is. A társadalomtudósok úgy tekintettek e rendszerekre, mint befejezetlen vagy átmeneti formáira a demokráciának. Ezek a feltételezések vagy remények sok esetben azonban nem igazolódtak be. Döntően Afrikában és az egykor a Szovjetunióhoz tartozó utódállamokban a vizsgált országok hibrid rezsimek maradtak, vagy elindultak egy autoriter irányba.

A kutatási terület a különösen a posztszovjet és posztkommunista térségben zajló demokratizációs folyamatok 2000-es évekbeli megakadásai, illetve – egyes országokat tekintve – visszafordulásai *(backlash)* miatt került újra a napirendre. Többek között e folyamatok miatt is szükséges, hogy ne átmeneti rendszerekként vizsgáljuk ezen országokat, illetve az ott létrejött állami berendezkedéseket, hanem önálló rendszertípusként.

Tranzitológia után „terminológiai Bábel"

A hibrid rezsimek kutatásának a felfutását nem csak az jelezte, hogy az 1990-es évek második felétől egyre több kutató érdeklődése fordult feléjük. Mutatja e felfokozott figyelmet a hibrid rezsimet leírni szándékozó kifejezések gazdagsága is (Armony–Schamis 2005; Wigell 2008; Cianetti–Dawson–Hanley 2018; Knott 2018; Dimitrova 2018). A bevezetni kívánt fogalmak között megtalálható a(z):

- virtuális demokrácia *(virtual democracy)*,
- pszeudodemokrácia *(pseudodemocracy)*,
- illiberális demokrácia *(illiberal democracy)* (Zakaria 1997),
- kvázi demokrácia *(quasi democracy)* (Morlino 2009),
- féldemokrácia *(semidemocracy)*,
- választási autokrácia *(electoral authoritarianism)* (Schedler 2013),
- kompetitív autoriter rendszer *(comparative authoritarianism)* (Levitsky–Way 2002),
- tökéletlen demokrácia *(defective democracy)* (Merkel 2004).

Abban sincsen konszenzus a vonatkozó szakirodalomban, hogy a demokrácia vagy az autokrácia fogalmából vezethető-e vissza inkább a hibrid rezsim. Továbbá a vonatkozó szakirodalom egyik „gyengesége", hogy sok esetben tetten érhető egyfajta demokratikus elfogultság. Úgy kezelték a vizsgált országokat, mint „rész"-demokráciákat, és alaptézis volt, hogy ezek az államok a demokrácia felé mozdulnak el egy bizonyos időt követően. Idővel a tapasztalatok azt mutatták, hogy néhány hibrid állam valóban a demokratizálódás útjára lépett (például Mexikó, Tajvan), de számos ország éppen ellenkező utat járt be (például Fehéroroszország). Mások megmaradtak – tartósan is – hibrid rendszereknek (például Malajzia).

Matthijs Bogaards (2009, 411) például elkülöníti a demokráciának a klasszikus és a hiányos altípusát. Előbbit a működő jelzővel, utóbbit a tökéletlennel látja el. A működő szisztéma alá sorolja be a többségi vagy konszenzusos demokrácia modelljét, a tökéletlen alá az exkluzív, a delegatív és az illiberális demokráciát. Bogaards az autoritarizmusnak is két típusát különbözteti meg. Az egyik a választási jelzővel ellátott, amely a zárt autoritarizmushoz képest a hiányos típus. A másik a klasszikus, amelynek jelzője tehát a zárt lenne, és katonai diktatúrákra vagy egypártrendszerekre vonatkozik. Bogaards a hibrid rezsimeket a demokráciák és az autoritarizmus közé helyezi, az autoritarizmusnál zártabb pedig a totalitariánus rezsim.

A különböző rendszerek jelzős szerkezetű megjelölése okán sokszor elmosódik az államok közötti különbség. Az 1990-es évek kezdetén El Salvadort és Lettor-

ságot is a részben szabad kategóriába sorolták (Levitsky–Way 2002, 52), pedig ezen országok helyzete alapvetően különbözött egymástól. Míg Lettország annak köszönhette besorolását, hogy különböző módokon megtagadta orosz anyanyelvű lakosságától az állampolgári jogokat, addig a latin-amerikai országban a maszszív emberi jogi visszaélések mellett a hadsereg civil kontrollja is váratott magára (Levitsky–Way 2002). Mindezek a példák érzékeltethetik e rendszerek meghatározásának és egymástól történő elhatárolásának elemi nehézségeit.

„Jelzős" értelmezések

A demokrácia kifejezésére vonatkozó jelzős szerkezetek további szempontokkal látták el a megnevezési kísérleteket. Szándékuk szerint a „hiányos demokráciához" (Bogaards 2009) hasonló szerkezetek az autokrácia és demokrácia közötti mozgás értelmezését kívánják szolgálni (Collier–Levitsky 1997; Bogaards 2018). Mindez érthető is, hiszen a demokráciák/autokráciák okainak és következményeinek a leírásában és értékelésében elengedhetetlen a differenciált megfogalmazás és kutatás.

A szakirodalomban vannak viták azt illetően, hogy a demokrácia procedurális minimumként történő meghatározása segít-e abban is, hogy kijelölhetővé váljanak az ehhez képest csökkentett értékű tartalmak (Schedler 2013). Mint az ismert, Robert Dahl a pluralista demokrácia megjelölésére a poliarchia kifejezést használta, amely sokközpontú hatalmat jelent. A társadalmi pluralizmus biztosítja, hogy a hatalom különböző szereplői autonómiával is bírjanak egymáshoz képest. E pluralizmus ötféle módon korlátozza a kizárólagos hatalomgyakorlást: (1) a szervezetalapítás szabadságán keresztül, (2) a tisztségviselők versengése révén, (3) a pluralista versengés nyomán olyan vezetők kerülnek kiválasztásra, akik képesek a kompromisszumokra, (4) alternatív információforrások megléte szükséges, és (5) így végül a társadalmi pluralizmus a hatalommegosztás komplex rendszerét képes létrehozni (lásd Dahl 1982).

Ha tehát az előbbi procedurális minimumhoz igazítjuk a reálisan létező demokráciákat, úgy – Collier és Levitsky után – a jelen tanulmányban jelzett országpéldák esetében „sérült demokráciáról" beszélünk (Collier–Levitsky 1997). Ez annyit jelent, hogy hiányzik a teljes értékű demokrácia működésének valamely jellemzője. Ez a folyamat leginkább Latin-Amerika országaiban érhető tetten, amelyek esetében az autoriter rendszerek öröksége volt nemegyszer, hogy a katonaság felett nem volt teljes ellenőrzése a kormányzatnak. Mindez azt jelentette, hogy bár demokratikus választásokon győzött a kormány, az ellenőrzését nem tudta kiterjeszteni a katonaságra, vagy nem valósult meg az állam és az egyház szétválasztása. Ezt lehetett látni Chile, El Salvador vagy éppen Paraguay esetében is.

Maradván Dél-Amerikánál, további tanulmányok (Weffort 1992; O'Donnell 1994) arra hívták fel a figyelmet, hogy az autoriter rendszerből jövő Brazíliában a félfeudális és autoriter szociális viszonyok miatt az állam polgárainak a jogai olyan mértékben sérülnek, ami miatt az ország már nem tekinthető demokráciának. A szociális kérdések bevonása a definíciós megfontolások közé fontos kiegészítő gondolata egyes rendszer-tipológiai diskurzusoknak. Ennek indokát Latin-Amerika országainak speciális helyzetében érhetjük tetten. Esetükben a társadalmon belüli egyenlőtlenségek olyan mértékűek, ami nemcsak az ország polgárainak egy részét fosztja meg állampolgári jogaitól, de mindez már hatással van az állam rendszerének besorolására is. Ezt a fogalmi újítást azonban ma még nem kíséri konszenzus a kutatók körében.

Tökéletlen (defektusos) demokrácia

Szemben az előzővel, Wolfgang Merkel tökéletlendemokrácia-fogalma már szélesebb körben elfogadott, demokráciakoncepciója három elemből áll: vertikális legitimáció, horizontális elszámoltathatóság, valamint a hatékony kormányzás megléte (Merkel 2004). A vertikális legitimáció az állampolgárok és a hatalom kapcsolatára vonatkozik, a választásokon és a polgári jogok érvényesülésén keresztül valósul meg. A horizontális elszámoltathatóság a liberális alkotmányosságot rögzíti lényegében. Míg a hatékony kormányzás azt feltételezi, hogy csak a megfelelő módon megválasztott aktorok hozhatnak megfelelő döntéseket.

Akkor beszélhetünk tökéletlen demokráciáról, ha az alapjaiban működőképes demokratikus választási rendszer alkalmas ugyan a megfelelő döntéshozók kiválasztására, de egyik vagy másik komponens működési zavara miatt elveszíti a működő demokráciában elengedhetetlen védvonalakat, és így már nem képes arra, hogy megvédje a szabadságot, az egyenlőséget, illetve az ellenőrzés jogosítványát.

Merkel a tökéletlen demokráciának négy típusát különíti el: exkluzív (erősek a demokratikus intézmények, de egyes társadalmi csoportokat illetően restriktív módon érvényesülnek az állampolgári jogok); illiberális (vannak szabad választások, de a polgári szabadságjogok csak hiányosan érvényesülnek, a hatalom kivonja magát az alkotmányos normák kontrollja alól); delegatív (szabad választást követően nem demokratikus a kormányzás, a végrehajtó hatalom ugyanis függetlenedik a hatalommegosztás további ágaitól); illetve a gyámság alatt álló demokrácia (a hatalom teljesen negligálja a demokratikus folyamatokat, és vétóval akadályozza is azt) (Merkel 2004, 49–50). A tökéletlen demokrácia előbbi tipológiája magában foglalja és egyúttal rendszerbe is helyezi a hiányos demokrácia leggyakrabban megjelenő változatait.

Meg kell jegyezni, a legtöbb újonnan létrejött demokrácia tökéletlen demokrácia, ugyanakkor csak ritka esetekben lesznek tiszta autokráciákká. Merkel tipológiáját alkalmazva leggyakoribb előfordulásuk az illiberális és a delegatív demokrácia. Az egyes rendszerekben előforduló hibák gyakran változhatnak az évek során. A regionális trendek azonban egyre meghatározóbbak lehetnek a tökéletlen demokráciák körében, például számos latin-amerikai ország járta be ugyanazt az utat az elmúlt évtizedekben.

A tökéletlen demokrácia koncepciója nemcsak abban segít, hogy meghatározza a rendszereket a demokrácia és autokrácia között, de közelebb visz ahhoz, hogy elmagyarázhatóvá is váljanak a befejezetlen átmenetek különféle okai és következményei is.

Választási autokrácia

Miközben a szakirodalomban a demokrácia továbbra is a meghatározó alapfogalom, számos kutató érvel az autokrácia alapfogalmi használata mellett is. Juan Linz is ezek körébe tartozik (Linz–Stephan 1996), ahogyan a Levitsky–Way szerzőpáros is az autokrácia szót alkalmazza alapfogalomként. Larry Diamond egyenesen három autoriter rendszert különböztet meg: a kompetitív, a hegemón választási és a politikailag zárt autokráciát (Diamond 1999). Minden politikai rendszer legfőbb céljainak egyike a jövővel kapcsolatos bizonytalanságok minimalizálása. Ezt a célt szolgálják a politikai intézmények is, amelyek biztosítják egy adott rendszer megfelelő konszolidációját. A schedleri rendszer-tipológia négyes felosztású: zárt autokrácia – választási autokrácia – választási demokrácia – liberális demokrácia (Schedler 2013). A két szélső ponton a zárt autokrácia, illetve a liberális demokrácia helyezkedik el. E rendszer-tipológiai megközelítés tehát elveti a „vegyes rendszereket", és továbbra is a demokrácia–autokrácia dichotóm felosztásában gondolkodik (Unger 2018, 9).

A választási autokrácia egy olyan rendszer, amelyben valójában nem versengő a választás, és amelynek a valódi célja a rendszer legitimálása a voksolásokon keresztül. Miközben a demokrácia látszatát biztosítja, hatásában a demokratizáció esélyének a minimálisra csökkenését vagy éppen az eliminálását szolgálja. A fejlődő világ számos országában ez a működési modell figyelhető meg (Schedler 2013). A világ újonnan függetlenné váló országai közül számos nem tekinthető demokratikusnak, a rendszeresen megrendezésre kerülő választások ellenére sem. A választási autokráciák létrejötte valójában az autoriter rendszerek új formája „választási homlokzattal". Miközben a választásokat az általános választójog alapján rendezik meg, a választási verseny olyan mértékben sérül az állami manipulációnak köszönhetően, hogy az már nem tekinthető demokratikusnak.

Kompetitív autokrácia

A kompetitív autokráciában a formális demokratikus intézményekre úgy tekintenek, mint a politikai hatalom megszerzésének és gyakorlásának kulcseszközeire. A hatalom birtokosai azonban olyan masszívan sértik meg ezen intézmények szabályrendszerét, hogy a rezsim működése a demokratikus működés minimumát sem éri el. Az 1990-es években e működési logika volt az uralkodó a tuđmani Horvátországban, a miloševići Szerbiában, vagy Alberto Fujimori elnöksége alatt Peruban is (Levitsky–Way 2002, 52).

A kompetitív autokráciát nemcsak a tiszta autoriter rendszertől kell megkülönböztetni, de a működő demokráciától is. A modern demokráciák ugyanis négy olyan tulajdonsággal rendelkeznek, amelyek együttesen nem jellemzőek egy-egy kompetitív autokráciára: (1) a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat szabad választásokon jelöljék ki, (2) általános választójog legyen az adott országban, (3) a politikai és a polgári szabadságjogok védelemben részesüljenek, (4) választott vezetők gyakorolják a hatalmat (Levitsky–Way 2010).

Természetesen a demokratikus hatalom képviselői is megsértik időről időre e szabályokat, de ezek a normasértések soha nem válnak rendszerszerűvé, azaz nem alakítják át alapjaiban a küzdelem tereit a kormányzó erők és az ellenzék között. A kompetitív autokráciákban a normasértések azonban jelentősek és gyakoriak ahhoz, hogy lejtőssé váljon a pálya. A kompetitív autokráciában a demokratikus intézmények segítségével négy területen támadható a hatalom: a választások, a törvényhozás, az igazságszolgáltatás és a média területén (Levitsky–Way 2002).

Tisztán autoriter rendszerekben a választásokat vagy de jure (például Kína, Kuba), vagy de facto (például Kazahsztán az 1990-es években) lehetetlenítik el. A kompetitív autokráciákban ezzel szemben a voksolások sokszor szoros(abb) küzdelmet jelentenek, a választás végeredménye nemegyszer bizonytalan kimenetelű a kormányerők számára (például 1996-ban az orosz elnökválasztás). Sőt, számos esetben az ellenzéki erők rendszert is képesek voltak így megdönteni (például Nicaragua 1990, Albánia 1997).

A kompetitív autokrácia számára a legnagyobb kihívás a rendszerben rejlő ellentmondás és az ebből fakadó bizonytalanság kezelése, amelyet a demokratikus szabályok és az autokratikus módszerek együttes jelenléte hoz magával. Ez a sui generis bizonytalanság komoly dilemma elé állítja a hatalmon lévőket: elnyomni a rezsim ezen komponenseit költséges lehet, hiszen a fennálló normarendszert belföldön és külföldön egyaránt legálisnak tartják, azok érintetlenül hagyása azonban azt is eredményezheti, hogy a hatalmat elveszítik vagy elveszíthetik. Az eredmény sokszor egy rezsim krízise is lehet (például Mexikó 1988, Oroszország 1993). Néhány esetben sikeresen átvészelheti a válságos helyzetet a fennálló rendszer (Oroszország, 1996), más esetekben a hatalmon lévők elveszíthetik a

státuszukat (például Mexikó 2000). Előállhat azonban az is, hogy egy rövid átmeneti állapotot követően bukik a rendszer (például Peru 2000, Szerbia 2000).

Az 1990-es években háromféle módon jöttek létre kompetitív autokráciák (Levitsky–Way 2010, 1–83): (1) Tiszta autokráciák hanyatlásán keresztül. Gyakran együttes belföldi és külföldi nyomásra kényszerültek arra, hogy formális demokratikus intézményeket hozzanak létre, vagy a már korábban létrehozott ilyen intézményeket valódi tartalommal töltsék fel. Az ellenzéki mozgalom gyengesége miatt azonban az átmenet végül nem eredményezett demokráciát, a hatalmon lévők sikeresen alkalmazkodtak a demokratikus szabályokhoz. Ez figyelhető meg a szubszaharai Afrikában. (2) Létrejöhet kompetitív autokrácia magának az autokrata rendszernek az összeomlását követően. Gyenge választási rendszerek jöttek létre az autokrácia bukását követően, a hiányzó demokratikus szabályok és a gyenge civil társadalom okán a választott vezető továbbra is irányíthatna autokratikus módon, de mégsem képes arra, hogy konszolidálja az eredeti autokráciát. Ez a helyzet valósult meg Örményországban, Ukrajnában vagy éppen Romániában az 1990-es években. (3) A tárgyalt rezsimtípus kialakulhat demokratikus rendszer hanyatlását követően. Mély és hosszan tartó politikai és gazdasági válság létrehozhat olyan állapotot, amelyben egy szabadon választott kormány maga ássa alá a demokratikus intézményeket, de nem kívánja teljesen megszüntetni azokat. Erre példa az 1990-es években Peru, vagy ma ilyen országnak tekinthető Venezuela.

Az 1990-es években a kompetitív autokráciák ott jöttek létre, ahol a feltételek nem kedveztek sem egy demokrácia, sem egy autokrácia konszolidációjának (például posztszovjet térség). De még ezen feltételek megléte sem feltétlenül vezet egy kompetitív autokráciához: néha kifejezetten kedvezőtlen feltételek esetén is a demokrácia szilárdul meg (például Mongólia, Mali), míg máshol az autoriter rendszer bukását az államiság összeomlása és polgárháború követi (például Líbia, Szomália).

Az Andreas Schedler és Steven Levitskyék rendszer-tipológiája között fennálló különbségek tehát a következők: előbbi négyes tagolást valósít meg (zárt autokrácia – választási autokrácia – választási demokrácia – liberális demokrácia), míg utóbbi hármas tagolásban gondolkodik (autokrácia – hibrid rezsim – demokrácia). Schedlernél a többpárti választás nem érv egy rendszer elmozdulására, míg Levitskyék azt hangsúlyozzák, hogy a hibrid rendszer lényege, hogy mivel többpárti a választás, ezért versengő is. A schedleri modell a formális intézményekre helyezi a hangsúlyt egy rendszer leírásakor, Levitskyék szerint az informális szereplők és eljárások határozzák meg leginkább egy rendszer lényegét.

Hibrid rezsim

A szakirodalomban vita van arról, hogy vajon a hibrid rezsim lehet-e a legmegfelelőbb kifejezés a vizsgált témakör megragadására (Morlino 2009). Ehhez először is szükség van a szókapcsolat mindkét elemének a meghatározására. A rezsim szó abban segít, hogy egyértelművé tegyük, milyen kormányzati intézményeket vizsgálunk, milyen formális és informális normák tekinthetők bevettnek az adott országban. A hangsúly mindig az intézményeken van, amelyek magukon viselik a korábbi politikai rendszer nyomait (például a bíróságok vagy egy adott állam alkotmánybírósága még a rendszer megváltozásakor is magában hordozza a korábbi ítéleteit, állásfoglalásait). Ahhoz, hogy egy adott ország esetében használhassuk a rezsim címkét, szükség van egy minimális stabilitásra, a vizsgálódásnak ezért mindig egy hosszabb időtávra kell fókuszálnia.

A hibrid jelző arra utal, amikor egy adott rendszer nem éri el azt a küszöböt, amely felett már demokratikusnak mondható. E küszöbnek a következő elemeket kell magában foglalnia: szabad, versenyen alapuló, tisztességes, rendszeres időközönként megtartott országos választásokat, általános választójogot, többpártrendszert és szabad, független sajtót. Kiegészítő feltételként szükséges, hogy a hatalom biztosítsa a politikai és polgári szabadságjogokat. A demokratikus intézmények nem kerülhetnek külső szereplők, nem választott aktorok befolyása alá (például hadsereg, egyház). Amennyiben ezen feltételek akár egyike is sérül, már nem tekinthető demokráciának az adott állam.

A hibrid rezsim meghatározása többet foglal magában, mint a „vegyes rezsim" kifejezés. A demokrácia és az autokrácia között helyezkedik el, átfogja azokat a rendszereket, amelyek sem autokráciának, sem demokráciának nem nevezhetők. Egy hibrid rezsim mindig kétértelmű intézményekkel rendelkezik, amelyek magukon viselik az előző rendszer örökségét is. A kifejezés pontos meghatározásakor a következő elemeket szükséges kiemelni: tartós, stabil intézményekkel bír; autoriter rendszer, vagy minimális demokrácia előzte meg; jellemző eleme a szakítás a korlátozott pluralizmussal, illetve a független, autonóm részvétellel; végül a mimimális demokrácia legalább egy eleme hiányzik a rendszerből.

A hibrid rezsim definícióját, illetve kritériumrendszerét a következőképpen érdemes összefoglalni: sem a demokráciának, sem az autokráciának nem valamilyen alfaja/részkategórája, hanem önálló kategória. A hibrid rezsim átfogja mindazokat a politikai rendszereket, amelyekre nem illeszthető rá az autokrácia, illetve a demokrácia „sablonja" (Bogaards 2009).

A hibrid rezsim mint jelenség vizsgálata esetében elfogadott az indexekre történő támaszkodás. A globálisan rendelkezésre álló, rendkívül sokféle besorolásból a Freedom House mérőszámait tekintik a bevettnek, hiszen az 1970-es évek óta méri a világ országait, és évente frissíti az adatsorait és értékeléseit (Morlino

2009, 275). A Freedom House besorolásánál leginkább a „részben szabad" kategória alkalmazható a hibrid rezsimekre. 2009-ben az adatsoraik szerint 67 ország kapta meg ezt a besorolást (például Albánia, Marokkó, Szenegál, Venezuela) (Freedom House, 2009). Tíz év múlva, a Freedom House 2019-es országjelentésében 61 állam neve mellett szerepelt a részben szabad kategória, ebből 48 ország már 2009-ben is ezt a besorolást érdemelte ki a szervezettől. A lista új szereplői a következők: Guinea, Mianmar, Szerbia, Lesotho, Dominikai Köztársaság, Magyarország, Ukrajna, Indonézia, Mali, Zimbabwe, Koszovó, Mexikó, Elefántcsontpart (Freedom House, 2019).

A hibrid rezsimek számának megugrása azáltal is bekövetkezhetett, hogy a hidegháború végét követően nem a tranzitológia elméletének megfelelően zajlott a demokratikus és autoriter rendszerek konszolidációja. Az 1990-es évek demokratikus optimizmusa ellenére a világ legtöbb részén a demokrácia létrehozása nehéz és költséges „műfajjá" vált. Számos rendszerváltás történt olyan országokban, amelyek már eleve szegénységgel és társadalmi egyenlőtlenséggel küzdöttek, gyenge állam és civil társadalom volt a meghatározó, kiegészülve egy instabil intézményrendszerrel, továbbá számos esetben még országhatárvitákkal is terhelve (Levitsky–Way 2002).

Miközben tehát kevés valódi demokratikus fordulat valósult meg 1990 után, az autoriter gondolat sem vált meghatározóvá. Ebben megkerülhetetlen szerepe van a hidegháborút követő nemzetközi környezetnek is. A liberális demokrácia győzelme, a Szovjetunió összeomlása aláásta az alternatív rendszerek ideológiai bázisát. Mindez ösztönzést adott a periférián, félperiférián elhelyezkedő országoknak, hogy demokratikus intézményeket honosítsanak meg, vagy legalábbis kísérletet tegyenek rá. Az 1990-es években meghatározó liberális hegemónia a „korlátok hálóját" hozta létre, amelyet még a nem demokratikus országok is elfogadni kényszerültek nemzetközi megítélésük javításáért és életképességük megőrzése érdekében. Mindezzel együtt bizonyos országok, az 1990-es évek belső és külső akadályait legyőzve, autokráciák maradhattak. Élvezhették a nyugati országok engedékenységét gazdasági vagy biztonságpolitikai okok miatt (például Közép-Ázsia). Más államok kihasználták, hogy továbbra is állami ellenőrzés felett álltak az ország számára értékes nyersanyagok és értékes árucikkek (Levitsky–Way 2002). Mindez pedig megakadályozta, hogy autonóm civil társadalom jöhessen létre, és ezzel együtt egy valós erőt képviselő ellenzéki mozgalom.

Robert Kagan, az amerikai Brookings Institution geopolitikai szakértője és történész a demokráciák „visszarendeződését" éppen az előbbi geopolitikai szempontok megváltozásával magyarázza (Kagan 2015). Állítása szerint a demokratizációs hullámokban jelentős szerepet játszott az amerikai hegemónia megléte, ahogyan az autoriter fordulatok sem függetlenül zajlanak utóbbi visszahúzódásától, továbbá Oroszország és Kína erejének növekedésétől, a velük fenntartott katonai, keres-

kedelmi és a gazdasági kapcsolatok erősödésétől, az általuk foganatosított „soft pressure" gyakorlatoktól – kezdve a kulturális diplomáciától, folytatva az NGO-k finanszírozásáig (Plattner 2006, 9).

Nikolay Petrov, Maria Lipman és Henry E. Hale azt mutatják be a *Post-Soviet Affairs*ben megjelent tanulmányukban, hogy a választások valójában mindig dilemma elé állítják a hibrid rezsimek vezetőit, hiszen a voksolás eredménye egyaránt veszélyeztetheti a hatalmukat, ugyanakkor egy nagyarányú győzelem pótlólagos legitimációt is adhat a kormányzásnak (Petrov–Lipman–Hale 2013). A választások autoriter rendszereket befolyásoló szerepéről ír a Jennifer Gandhi és Ellen Lust-Okar szerzőpáros is, amikor kínai példákon keresztül azt mutatják be, hogy a helyi választások segíthetik az ország demokratizálódását *(creeping democratization)* (Gandhi–Lust-Okar 2009).

Ebből következően a formális intézmények rendszeralakító szerepe és befolyása döntő egy hibrid rezsim kialakulásának esélyére nézve. Erre példaként érdemes röviden kitérni a posztszovjet térség két országára. A Szovjetunió ma már független egykori tagköztársaságait hajlamosak vagyunk egységesen kezelni, pedig a rendszerváltást követően különböző utakat valósítottak meg akár hasonló kiinduló helyzetből is. Ukrajna és a közép-ázsiai Kirgizisztán 2005 és 2010 között, kifejezetten hasonló körülményeket követően, eltérő utat járt be rendszer-tipológiai értelemben is (Hale 2011). A Szovjetunió szétesését követően mindkét országban egy klientalista társadalom jött létre, amely az 1990-es évek közepétől egészen a 2000-es évek forradalmáig erős elnöki köztársaságot hozott létre. Mindkét országban az államfő mind formális, mind informális értelemben a hatalom legbefolyásosabb képviselője volt. Az erős elnököket ugyanúgy „választási forradalommal" döntötték meg. Az ezt követően kialakuló helyzetben a felemelkedő győztesek egyike sem volt képes arra, hogy egyedüli birtokosa legyen a hatalomnak, tandemben tudták csak meghódítani az irányítást. Egyik elnök sem tehette meg, az országban meglévő regionális konfliktusok okán sem, hogy a teljes elnöki hatalmat magának vindikálja. A tandem egyik szereplője lett az államfő, míg a másik szereplő került a miniszterelnöki székbe.

Azonban míg a hatalom megosztása Ukrajnában formálissá is vált, hiszen az alkotmányban is rögzítették a két szereplő közötti hatalommegosztást, addig Kirgizisztánban a megállapodást nem formalizálták a felek között, az mindössze informális értelemben mondatott ki. Mindezen változások hatására is, míg 2005 és 2010 között Ukrajnában egy politikai nyitás tanúi lehettünk, addig Kirgizisztánban ez elmaradt. Ukrajnában sokban segítette az átmenetet, hogy a leváltott hatalom fiókjában ott volt egy alkotmánytervezet, amely a hatalommegosztást készítette elő, és amely a forradalmat követően segítette is az átmenetet. Kirgizisztánban azonban maradt a korábbi elnöki alkotmány, formális hatalommegosztás

nélkül, így talán nem is meglepő, hogy 2007-re az elnök már nemcsak marginalizálta a miniszterelnököt, de ki is szorította a hatalomból.

A Freedom House adatai szerint Kirgizisztán 2007-ben – a forradalmat követően – kevésbé számított demokratikus országnak, mint 2004-ben. Míg Ukrajna esetében éppen ellenkező előjelű folyamatokat figyelhettünk meg. Mindez tehát azt mutatja, hogy egy ország átmenete során jelentősége lehet annak, vannak-e működő, formális intézmények, amelyek segíthetik az átalakulási folyamatot.

Záró gondolatok

A politikatudományi szakirodalomban jelentős tudás halmozódott fel a demokráciaelméletekről, valamint a demokratizálódási folyamatok kutatásáról. A fentebb taglalt folyamatok miatt a nem demokratikus rendszerek kutatása is felfutásban van. Az ismertetett fogalmi kavalkád fennállása szükségszerű, hiszen, mint látjuk, az egy-egy rezsim kialakulása mögötti magyarázatokban az adott ország és térség sajátosságai is benne foglaltatnak.

Tanulmányunkkal nem volt célunk a 2010 utáni magyarországi politikai rendszer besorolása, sem pedig a rezsimviták ismertetése, viszont az annál inkább, hogy a politikai gondolkodás és a tudományos megismerés sokszínűsége, továbbá bizonytalansága mögötti okokat a fogalommagyarázat révén világítsuk meg. Vállalásunknak megfelelően nem értekezhettünk arról, hogy azok, akik magától értetődően hasonlítják össze a hibrid rezsimeket a liberális demokráciákkal, akkor mindig az intézmények diszfunkcionalitását emelik ki, pedig ezen rendszerek létrejötte egy mélyebb konfliktust mutat fel a posztautoriter rezsimek politikai rendszeréről (Jayasuriya–Rodan 2007). Mindezt azért szükséges megjegyezni, mert a hibrid rezsimek gyakran nem a kvázi demokratikus intézményeik ellenére, hanem részben ezen intézmények „segítségével" szerzik meg a vágyott biztonságos hatalmat. Esetükben is beszélhetünk gondosan felépített és fenntartott rezsimekről, amelyek nem tekinthetők átmenetinek, hanem stabilitást mutatnak akár hosszú távon is (Ottaway 2003). A hibrid rezsimek bár önálló rezsimtípusok, de mozgásban vannak. Nikolay Petrov és szerzőtársai világítanak rá arra, hogy az autoriter irányban történő elmozdulások, radikalizálódásuk azt is jelentheti, hogy a szabad és hiteles információforrások lecsökkenése, a nyitott érdekképviselet nélkül a közpolitika-alkotás puszta találgatássá válhat, ez pedig megnyithatja az utat egy általános elégedetlenség előtt (Petrov–Lipman–Hale 2013). Levitsky és Way szerint a kompetitív autoriter rendszerek tulajdonképpen nem mutatnak igazi stabilitást. Az általuk vizsgált országok legtöbbje vagy demokratizálódott, vagy tisztán autoriter rendszerré vált.

Viszont Christopher Carothers a *Journal of Democracy* 2018. októberben megjelenő számában közölt tanulmányában arról ír, hogy közép- és hosszú távon a kompetitív autoriter rendszerek stabilitása gyakran erodálódik, mert politikai értelemben relatív nyitottak, és szemben az autoriter rendszerekkel verseny van bennük (Carothers 2018). Carothers alapján a (1) kompetitív autoriter rendszerekben jogi értelemben megvan a lehetősége az ellenzéknek arra, hogy elinduljon a választásokon, és választhatja azt a stratégiát is, hogy kis lépésekkel haladva először az önkormányzati választásokat célozza meg. Ezt a receptet alkalmazta az 1990-es évek végén a mexikói ellenzék. Ugyanakkor (2) az általunk tárgyalt rendszerek vezetői dönthetnek és számos esetben döntenek úgy, hogy manipulálják a választásokat. Ez azonban idézhet elő olyan elégedetlenséget a társadalomban, amely akár rezsimdöntő tömegmozgalommá is válhat. Az általános várakozásokkal történő ilyen értelmű szembehelyezkedés katalizátora lehet nagyszabású tüntetéseknek, amelyek mögül más, évekre visszanyúló politikai követelések is előtörhetnek. Ez történt Ukrajnában 2004-ben, az úgynevezett narancsos forradalom kitörésekor. A rezsim irányítói dönthetnek azonban úgy is, hogy (3) a további pozícióvesztést megelőzendő, tisztán autoriter rendszert vezetnek be. Az 1970-es években Dél-Koreában ezt a lehetőséget választotta a korábban katonai puccsal hatalomra került katonai vezetés. A kompetitív autoriter rendszerek egy gyengesége lehet, (4) hogy nem építenek fel saját ideológiai legitimációt rendszerük indoklásaként. Ez azonban azt jelenti, hogy e rendszereknek hiányozhat az ideológiai bázisuk. Ameddig lehetséges a teljesítmény legitimációjára (például: javuló gazdasági mutatók, jól teljesítő bürokrácia) építeni, mindez nem jelent fenyegetettséget a rendszernek, ám kormányzati hibák, krízis esetén lehetőség az ellenzéknek, hogy ideológiai alapon támadja a rendszert (Carothers 2018, 132–134).

Számos további – jelen esetben a stabilitás kérdésére vonatkozó – kutatási irány van tehát jelen abban a szakirodalomban, amelyből a fogalommagyarázathoz – véleményünk szerint – szükséges, vagy leginkább ismert vagy elfogadott példákat ismertettük.

Végezetül a nem demokratikus rendszerek tudományos apparátusának ismerete egyrészt szükséges ahhoz, hogy annak ismeretében az egyes ideológiai rezsimleírások kevésbé legyenek majd hajlamosak arra, hogy egyedüli tudományos leírásként tekintsenek magukra. Másrészt ezáltal módunkban áll átfogóbban megismerni a demokráciáktól eltérő rendszerek létrejöttét, továbbá sokszor kifejezetten hosszan tartó fennmaradásukat, stabilitásaiknak okait és következményeit. Harmadrészt a tudományos megismerés szélesítése ahhoz is elengedhetetlen, hogy megértsük azokat az alternatívát, amelyek rendelkezésre álltak a hidegháborút követően, majd a (kelet-közép-európai) rendszerváltásokat követően a világ országai előtt.

Az 1990-es évek tranzitológiai optimizmusa ellenére tehát ezek az alternatívák (ma) fennállnak, még akkor is, ha a tudományon kívüli és belüli szereplők egy részének nemkívánatosak is.

Felhasznált irodalom

Armony, Ariel C.–Schamis, Hector E. 2005: Babel in democratization studies. *Journal of Democracy,* 16 (4) 113–128.

Bogaards, Matthijs 2009: How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism. *Democratization,* 16 (2) 399–423.

Bogaards, Matthijs 2018: De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy. *Democratization,* 25 (8) 1481–1499.

Bozóki András–Hegedűs Dániel 2017a: Így írunk mi – Az Orbán-rezsim értelmezései. *Mozgó Világ,* 43 (2) 3–21.

Bozóki András–Hegedűs Dániel 2017b: A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszertipológia tükrében. *Politikatudományi Szemle,* 36 (2) 7–32.

Carothers, Christopher 2018: The Surprising Instability of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy,* 29 (4) 129–135.

Carothers, Thomas 2002: The end of the transition paradigm. *Journal of Democracy,* 13 (1) 5–21.

Cianetti, Licia–Dawson, James–Hanley, Seán 2018: Rethinking „democratic backsliding" in Central and Eastern Europe: looking beyond Hungary and Poland. *East European Politics,* 34 (3) 243–256.

Collier, David–Levitsky, Steven 1997: Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics,* 49 (10) 430–451.

Dahl, Robert A. 1982: *Dilemmas of Pluralist Democracy.* Yale University Press, New Haven.

Diamond, Larry J. 1999: *Developing democracy. Toward consolidation.* John Hopkins University Press, Baltimore.

Dimitrova, Antoaneta L. 2018: The uncertain road to sustainable democracy: elite coalitions, citizen protests and the prospects of democracy in Central and Eastern Europe. *East European Politics,* 34 (3) 257–275.

Freedom House 2009: Freedom in the world 2009, https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2009. (letöltve: 2019. 04. 23.)

Freedom House 2019: Freedom in the world 2019, https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019. (letöltve: 2019. 04. 23.)

Gandhi, Jennifer–Lust-Okar, Ellen 2009: Elections under authoritarianism. *The Annual Review of Political Science,* 12. 403–422.

György Péter 2016: Kooperáció és kollaboráció. Granasztói György emlékének. *Népszabadság,* 2016. augusztus 28. http://nol.hu/belfold/kooperacio-es-kollaboracio-granasztoi-gyorgy-emlekenek-1629505. (letöltve: 2019. 04. 02.)

Gyulai Attila–Stein-Zalai Juliane 2016: Hibrid rezsimek és a szürke zóna. Új válaszok a politikai rezsimek rendszertanának örök kérdéseire. *Metszetek,* 5 (2) 42–59.

Hale, Henry E. 2011: Formal constitutions in informal politics. Institutions and democratization in post-soviet Eurasia. *World Politics,* 63 (4) 581–617.

Huntington Samuel P. 1991: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century.* University of Oklahoma Press, Norman.

Jayasuriya, Kanishka–Rodan, Garry 2007: Beyond Hybrid Regimes: More Participation, Less Contestation in Southeast Asia. *Democratization,* 14 (5) 773–794.

Kagan, Robert 2015: Is Democracy in Decline? The Weight of Geopolitics. *Journal of Democracy,* 2015/I. 5–10.

Kis János 2019: Demokráciából autokráciába. *Politikatudományi Szemle,* 28 (1) 45–73.

Körösényi András 2015: A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In: Körösényi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után.* Osiris Kiadó–MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, Budapest. 401–422.

Knott, Eleanor 2018: Perpetually „partly free": lessons from post-soviet hybrid regimes on backsliding in Central and Eastern Europe. *East European Politics,* 34 (3) 355–376.

Levitsky, Steven–Way, Lucan A. 2002: The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy,* 13 (2) 51–65.

Levitsky, Steven–Way, Lucan A. 2010: *Competitive authoritarianism. Hybrid regimes after the cold war.* Cambridge University Press, Cambridge.

Linz, Juan J.–Stepan, Alfred 1996: *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and post-communist Europe.* Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Magyar Bálint 2015: *A posztkommunista maffiaállam.* Noran Libro, Budapest.

Merkel, Wolfgang 2004: Embedded and defective democracies. *Democratization,* 11 (5) 33–58.

Morlino, Leonardo 2009: Are there hybrid regimes? Or are they just an optical illusion? *European Political Science Review,* 1 (2) 273–296.

O'Donnell, Guillermo A. 1994: Delegative Democracy. *Journal of Democracy,* 5 (1) 55–69.

Ottaway, Marina 2003: *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism.* Carnegie Endowment for International Peace, Washington.

Petrov, Nikolay–Lipman, Maria–Hale, Henry E. 2013: Three dilemmas of hybrid regime governance: Russia from Putin to Putin. *Post-Soviet Affairs,* 30 (1) 1–26.

Plattner, Marc F. 2015: Is Democracy in Decline? *Journal of Democracy,* 26 (1) 5–10.

Schedler, Andreas 2013: *The politics of uncertainty. Sustaining and subverting electoral authoritarianism.* Oxford University Press, Oxford.

Schlett István 2015: Rendszerleírás vagy ellenségkép-alkotás? Egy értelmezési keret értelmezése. *Buksz,* 27 (3–4) 192–197.

Szűcs Zoltán Gábor 2018: Mi a jelentősége annak, hogy Magyarországon jelenleg kompetitív autoriter rezsim van? *Ellensúly,* 1 (1). https://ellensuly.hu/fooldal/autoriter-rezsim-jelentosege (letöltve: 2019. 04. 03.)

Unger Anna 2018: A választás mint rendszerkarakterisztikus intézmény. *Fundamentum,* 22 (2–3) 5–16.

Whitehead, Laurence 2002: *Democratization: Theory and Experience.* Oxford University Press, Oxford.

Wigell, Mikael 2008: Mapping 'Hybrid Regimes': Regime Types and Concepts in Comparative Politics. *Democratization,* 15 (2) 230–250.

Zakaria, Fareed 1997: The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs,* 76 (6) 21–43.

Szabó Andrea–Oross Dániel

Két modell között?

A politikai rendszerek megítélése és a politikai aktivizmus mintázatai Magyarországon

Bevezető

A 2010-es választásokat követő magyarországi politikai folyamatokról, a demokrácia minőségének romlásáról politikatudományi megközelítésben eltérő válaszok születtek, s a rendszer elnevezésében sincs konszenzus.[1] A teljesség igénye nélkül néhány, a változás okai mögött azonosított belső tényező: a demokratikus intézmények gyengesége (Enyedi 2016), a valódi elitváltás elmaradása (Pridham 2014), a pártrendszer polarizálódása (Palonen 2009), a karizmatikus vezetők kiemelkedő szerepe (Körösényi 2017), a populizmus térnyerése (Ágh 2018; Antal 2017), a kapitalizmus negatív hatásai (Csillag–Szelényi 2015), a demokratikus ellenzék gyengesége, valamint a demokrácia alacsony társadalmi támogatottsága (Herman 2015). A szakirodalom egy további része a hazai fejlemények magyarázatán túl külső tényezőkre mutat rá, például az EU gyenge támogató szerepére a demokrácia beágyazásában (Sedelmeier 2014), vagy Oroszországnak a demokratizációs folyamat gyengítésére tett lépéseire (Cameron–Orenstein 2012). Ez utóbbi elképzelés rendkívül elterjedt a médiában, ám egy ideológiailag motivált, Oroszországból Magyarországra irányuló diffúziós folyamat léte, amely során a magyar kormány különösen érzékeny lett volna az orosz befolyásra, máig nem nyert tudományos igazolást. Az orosz–magyar együttműködés kölcsönös érdekek mentén zajlik, szigorú értelemben vett autoriter diffúzió nélkül (Buzogány 2017).

A magyar demokrácia minőségének leromlását a hibrid rezsim mint egy szürke zóna leírására alkalmas kategória (Gyulai 2017) mentén vizsgálva adódik a kérdés: vajon a 2010 óta bekövetkezett változások nyomán merre mozdult el a magyar politikai rendszer a demokratikustól az autoriter rendszerig húzódó skálán? Tanulmányunkban abból az alapállásból indulunk ki, hogy a hibrid rendszerek

[1] Így például egyes szerzők kívülről korlátozott hibrid rezsimről (Bozóki–Hegedűs 2017), míg mások versengő autoriter rendszerről (Tóka 2018), illetve diffúz módon sérült demokráciáról (Bogaards 2018) írnak.

dinamikusan változnak (Bozóki–Hegedűs 2017, 8), de a változást nem a politikai rendszer intézményes elemei, hanem a magyar társadalom politikai részvételére, politikai érdeklődésére vonatkozó, illetve azokhoz szorosan kapcsolódó attitűdjei felől igyekszünk bemutatni. Feltevésünk az, hogy míg egyes intézményi és politikai tényezők változása gyorsan, akár egyetlen választási ciklus alatt végbemehet, a vizsgált társadalmi tényezők trendszerű változása lassabb folyamat. Tanulmányunk fő kérdése, hogy a politikai versengés terén a demokratikus váltógazdaság esélyeinek csökkenése trendszerűen összefügg-e a demokrácia mint politikai rendszer elfogadottságának és az állampolgárok politikai részvételének átalakulásával, egészen pontosan csökkenésével.

Elemzésünkben a magyar adatok változását Németország és Oroszország állampolgárainak adataival vetjük össze. Németországot a demokrácia, Oroszországot a hibrid rezsimek klasszikus, ideáltipikus országának tekintjük. A három társadalom közötti különbségek nagyságára, (politikai) kulturális különbözőségeire tekintettel vizsgálatunk célja nem valamifajta klasszikus összehasonlító elemzés, inkább arra vagyunk kíváncsiak, hogy az egyes dimenziókban a magyar adatokat mutatnak-e bármifajta közeledést akár az egyik, akár a másik modellszerű ország hasonló adataihoz.

Jelen tanulmánykötet elején Böcskei Balázs és Hajdu Nóra utal arra, hogy a hibridizáció, az autokrácia és demokrácia közötti „szürke zóna" kialakulásának több kézzelfogható jele van: tanulmányunk szempontjából ezek közül is fontos a politikai aktivitások és részvétel alacsony foka, a tényleges érdekartikuláció korlátozottsága. Morlino (2009) alapján feltételezhető, hogy a hibrid rezsimekben szakítás történik a független, autonóm részvétellel, ugyanakkor a nagyarányú választási részvétel és győzelem óriási legitimitástöbbletet adhat a rendszereknek (Petrov–Lipman–Hale 2013). Ez pedig a demonstratív részvétel irányába mozdíthatja el a hibrid rezsimek társadalmainak részvételi kultúráját.

Az általunk vizsgált dimenziók legfontosabbika tehát mindenekelőtt a politikai aktivitás, amely áll egyrészt a választási részvételből és a közvetlen vagy hagyományos részvételi formákból, a közbizalom indexéből, a demokráciához való viszonyból, másrészt a politikai érdeklődésből mint a legtöbb politikai típusú változót meghatározó alapdimenzióból. Azonban nemcsak ilyen – sokkal inkább objektív, indikátorszerű – mutatók összehasonlítására törekszünk, hanem a három ország polgárainak mentalitását jelző indexeket is elemezzük. Azt várjuk, hogy a különböző elégedettségi mutatók terén Magyarország eredményei az orosz mintázatokhoz fognak közelíteni.

A demokráciaexport megtorpanása

Az Amerikai Egyesült Államok mint a világ első demokratikus országa elkötelezett a demokrácia mint politikai rendszer támogatásában a világ más országaiban: minél nagyobb mértékű a demokrácia a világ más részein, annál kedvezőbbé válik a világkörnyezet az amerikai érdekek számára. Huntington (1984) szerint az Egyesült Államok számára négy különböző módszer adott a demokrácia terjedéséhez: 1. segíthet a szegény országok gazdasági fejlődésében, és előmozdíthatja a jövedelem és a vagyon egyenlőbb elosztását ezekben az országokban, 2. ösztönözheti a fejlődő országokat, hogy a piacgazdaság szabályai szerint működő, erős középosztállyal rendelkező társadalmakká fejlődjenek, 3. saját gazdasági, katonai és politikai hatalmára támaszkodva nagyobb befolyást gyakorolhat a világ ügyeiben, 4. végül egy összehangolt programot alakíthat ki arra, hogy bátorítsa és segítse az „átmeneti zónába" belépő országok elitjét abban, hogy demokratikusabb irányba mozdítsák országaikat.

A második világháborút követően az Egyesült Államok hathatós közreműködésével a világ számos országa sikeresen valósította meg a demokratikus állam kiépítését. Ezen országok között kiemelkedő helyet foglal el Németország, amely idővel az európai integráció előmozdítójává, az Európai Unió meghatározó országává vált. Ráadásul Németország a Samuel Huntington (1991) által „a demokratizálódás harmadik hullámaként" azonosított folyamat részesévé is vált, miután a Német Demokratikus Köztársasággal egyesült a Szovjetunió és szövetségi rendszerének az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején lezajlott átalakulása következtében. Elemzésünkben Németországra mint a demokráciaexport egyik „sikerországára" tekintünk, Németország polgárainak véleményét mint egy nyugati típusú, európai demokratikus állam szempontjából reprezentatív „kontrollcsoportot" vesszük figyelembe.

Huntington 1991-ben írt könyvében nem csupán a dél- és a kelet-közép-európai átmeneteket azonosítja, hanem arra is kitér, hogy a demokratizálást fontos a demokráciák visszaszorulását jelző időszakokkal (ilyen visszafordulás történt 1922 és 1942 között, valamint 1958 és 1975 között is) egységben kezelni. Bár könyve megírásának idején még nem tudhatta, hogy a harmadik hullámot követően mikor jön az ellenhullám, de alig néhány évvel később, 1997-ben Fareed Zakaria az illiberális demokrácia felemelkedéséről írt. Az azóta eltelt időszakban számos kulcsfontosságú munka született, amelyek a fent jellemzett demokráciaexport megtorpanásáról tudósítanak.

A hibrid rezsimek terjedése

Az utóbbi időben nem csupán a médiában, hanem a szakirodalomban is megjelent az a nézet, miszerint az autokráciák globális méretű, ideológiailag vezérelt és intézményesített diffúziója zajlik napjainkban, ami az egyes országok hibridizációs folyamatának mozgatója lehet. A *Journal of Democracy* 2015. évi 3. számának szerzői egyenesen azt állítják, hogy a hibrid rezsimek autoriter vezetői számos új gyakorlatot alakítottak ki, és új eszközöket, intézményeket hoztak létre és finomítottak a demokratikus értékek visszaszorítására (Cooley 2015), a kibertér uralására (Deibert 2015) és a választások megzavarására (Merloe 2015). A szerzők szerint ha létezik egyfajta hibrid rezsimek által mintaként követhető gyakorlat arra, hogy hatalomgyakorlási módszereiket más országokra kiterjesszék, akkor az rendkívüli fenyegetést jelent a világ demokráciái számára. E nézet képviselői szerint lehetséges a demokratikus normák terjesztéséhez hasonlóan a demokratikus rendszerek hibridizációjának külső támogatása, és vannak olyan tényezők (a demokratikus normák visszaszorulása, a médiafogyasztási szokások megváltozása, a politikai részvételi trendek változása), amelyek mentén ez a folyamat mérhető.

Korántsem általános azonban a fenti nézőpont elfogadottsága a szakirodalomban. Lucan Way szerint fontos megkülönböztetni a hibrid rezsim felé történő elmozdulás népszerűsítését az autokratikus kormányok azon erőfeszítéseitől, hogy a geopolitikai célkitűzéseiket segítő kormányokat támogassanak (Way 2016). Miután az autoriter vezetők célja nem a rendszerük terjesztése, hanem saját országaik szűkebb gazdasági és geopolitikai érdekeinek előmozdítása, ennek eredményeképpen lépéseik gyakran ellentmondásos hatással bírnak, és bizonyos esetekben még a korábbinál nagyobb pluralizmust is elősegíthetik.

Ámon Ada és Deák András szerint Magyarország és Oroszország viszonyában 2010 után jelentős változás történt. A szerzők szerint Orbán Viktor és követői feladták az oroszokkal szembeni korábbi távolságtartást, és Oroszországot mind gazdasági, mind politikai szempontból a korábbiaknál kedvezőbben ítélik meg. A magyar közvélemény oldaláról azonban nem mutatható ki az Orbán és követői körében lezajlott éles fordulat, bár Oroszország szerepét számos aspektusban a korábbiaknál pozitívabb megítélés övezi. Krekó Péter (2018) tanulmánya azt találta, hogy Magyarországot továbbra is egyfajta erős Nyugat-barát attitűd jellemzi, és minél általánosabban jelenik meg a „Nyugat–Kelet"-dilemma, annál erősebben érzékelhető a magyar társadalom alapvető nyugatos orientációja. Például amikor a világ hat nagyhatalmáról kellett véleményt mondaniuk a megkérdezetteknek, akkor az derült ki, hogy három európai országról (Egyesült Királyság 62%, Németország 60%, Franciaország 55%) van a legjobb véleményük, míg Oroszországot kedvelik a legkevésbé a magyarok (48%). Érdemes figyelembe venni azonban, hogy Oroszország 48 százalékpontos megítélése egy hosszas javulási tendencia

eredménye (az ország – a Medián korábbi hasonló kutatásai során – ettől rendre elmaradt, 2003-ban még 36 pontot ért el).

A demokráciához való viszonyt vizsgálva az orosz társadalomra sokan úgy tekintenek, mint olyan alattvalói kultúrával rendelkező állampolgárokra, akik autoriter társadalomirányítási módszereket támogatnak. E nézőpont képviselői álláspontjukat történelmi okokra vezetik vissza: a szovjet időszak politikai kultúrájának tovább élésére (Chen–Sil 2004; Frum 2007), illetve azon hosszú évszázadokra, amikor az oroszok autokratikus rendszerben éltek (Daniels 1987; Huntington 1996). Mások úgy ítélik meg, hogy a mai orosz autoritarizmus társadalmi támogatottsága Oroszország posztszovjet demokratikus átmenetének következménye, ami az intézmények szétesésével, a gazdaság összeomlásával, a politikai zavarokkal, sőt a vérontással esett egybe (Ordzhonikidze 2008). Szintén az orosz átmenet sajátosságaival, a civil társadalom gyengeségével és a pártok gyenge társadalmi beágyazottságával magyarázzák (Lussier 2011), hogy az orosz társadalom tagjai kevésbé részt vevőek, mint 1990-ben voltak. Az oroszok demokráciafelfogásával kapcsolatban azonban a legújabb kutatások arra mutatnak rá, hogy a posztszovjet Oroszország közvélemény-struktúrája nem az autokrácia kulturális beágyazottságából vagy történeti adottságokból fakad, hanem egy olyan demokrácia előnyben részesítéséből, amely erős vezető kiválasztására támaszkodik a nemzet előtt álló kihívások megoldásában (Hale 2011). Mindehhez egy alapvetően negatív politikai véleményklíma párosul.

Adatok és módszerek

Valójában nem egyszerű olyan kutatási adatbázisok feltérképezése, amelyek mind a három országra standardizált módon rendelkezésre állnak. Egyetlen ilyen kutatássorozatot találtunk, amelyben Magyarország, Németország és Oroszország is rendszeresen, tehát összehasonlítható módon jelenik meg. Az adatok forrása egy nemzetközi összehasonlító vizsgálat, a European Social Survey (ESS), amely 2002 óta kétévente vizsgálja a különböző európai országokat.[2] Az eddig 8 hullámot megélt kutatás szociológiai és politikatudományi kérdéseket is vizsgál, kétféle módon: egyrészt vannak állandó kérdések, amelyek szó szerint megegyeznek 2002 és 2016 között, és vannak olyan modulok, amelyek hullámról hullámra változnak. Elemzésünk során elsősorban olyan változókat, mutatókat emelünk ki, amelyek mindig azonos módon lettek lekérdezve, és ezért összehasonlíthatóak.

[2] A kutatásról részletesen lásd http://www.europeansocialsurvey.org/. Magyarországra vonatkozó adatbázisok és elemzések részletesen: https://tk.mta.hu/european-social-survey-ess (letöltve: 2019. 04. 30.)

A minta a 15 éves és idősebb népességet vizsgálja, mindig reprezentatív módon, rendkívül szigorú nemzetközi standardok alapján.[3]

Magyarországgal szemben Oroszország részvétele a nagyszabású kutatási programban sokkal hektikusabb. A 3. hullámban, tehát 2006-ban kapcsolódott be a vizsgálatba, de a 7. hullámban sincs orosz adatsor. A korlátozottan rendelkezésre álló összehasonlító vizsgálatok miatt úgy döntöttünk, hogy ezen hiányosságok ellenére is az ESS-t használjuk a magyar és az orosz folyamatok összehasonlítására. Kiinduló állapotként a 2006-os, a gazdasági válság előtti utolsó évet tekintjük (ESS03), míg az utolsó rendelkezésre álló adat a 2016-os (ESS08). Az adatfelvételek tényleges időpontjait és az adatfelvételek körüli, azok eredményét esetleg befolyásoló jelentősebb közjogi aktusokat a mellékletben található táblázatban gyűjtöttük össze.

Az elemzés során alapstatisztikai adatokat vetünk össze tíz év vonatkozásában. Ebből a tíz évből hat teljes évben az Orbán Viktor vezette kormány volt hatalmon Magyarországon úgy, hogy 2010-ben és 2014-ben kétharmados mandátumtöbbséget szerzett a Magyar Országgyűlésben.[4] Politikai értelemben tehát Magyarországon 2006 és 2016 között heterogén időszakról, ideológiai értelemben két jól elkülönülő baloldali és jobboldali kormányzatról beszélhetünk. Oroszországban ezzel szemben homogén periódus volt a jelzett időszakban, amelyet Vlagyimir Vlagyimirovics Putyin neve fémjelez. Németországban 2005 óta bár Angela Merkel a szövetségi kancellár, de a többséget adó koalíció változó összetételű volt.[5]

Elemzés

A jelzett tíz évben a demokrácia minőségével foglalkozó nemzetközi értékelések mindegyike (Freedom in the World – Freedom House; Democracy Index – Economist Intelligence Unit; Transparency International – CPI) a magyar adatok romlását jelezte. Jelen elemzésben, ismerve és elismerve az ezen indexek körüli módszertani, értelmezési problémákat, a Bertelsmann Alapítvány Transzformációs Indexének (BTI) eredményeit mutatjuk be, amely 129 fejlődő és átalakuló (volt kommunista)

[3] Magyarország (az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont révén) és Németország kezdetektől, tehát 2002-től tagja a kutatási infrastruktúrának, ráadásul az eddigi összes hullámban részt vett, így folyamatosan és bárki számára ingyenesen rendelkezésre állnak az összehasonlító adatok.

[4] Oroszországot 2000 óta folyamatosan Vlagyimir Vlagyimirovics Putyin vezeti. 2000 és 2008 között az Orosz Föderáció elnökeként, 2008 és 2012 között miniszterelnökként, 2012 óta pedig újra államfőként.

[5] 2005-ben a CDU/CSU győzött a választáson, és az SPD-vel nagykoalíciót alkotott. 2009-ben a CDU/CSU győzött, és az FPD-vel alakított kormányt. 2013-ban és 2017-ben pedig a CDU/CSU győzelme mellett nagykoalíció jött létre. Amikor német kormánypárti szavazókról beszélünk, mindig a CDU/CSU szavazóit vizsgáljuk, mert a vizsgált időszakban a CDU/CSU mindvégig kormánypártnak számított.

országot vizsgál éppen 2006 óta, kétévente.[6] A komplex index méri a jogállamiság alakulását éppúgy, mint a piacgazdaság feltételrendszerének változását, illetve a demokratikus intézményrendszer működésének sikereit és kudarcait egyaránt. Magyarország és az Orosz Föderáció transzformációs indexértéke közelít egymáshoz. A közeledés oka a magyar adatokban bekövetkező látványos romlás, amely a Bertelsmann Alapítvány értékelése szerint 2010-ben indult meg. Magyarország demokráciateljesítménye ugyanakkor vitathatatlanul sokkal kedvezőbb még ma is, mint Oroszországé.

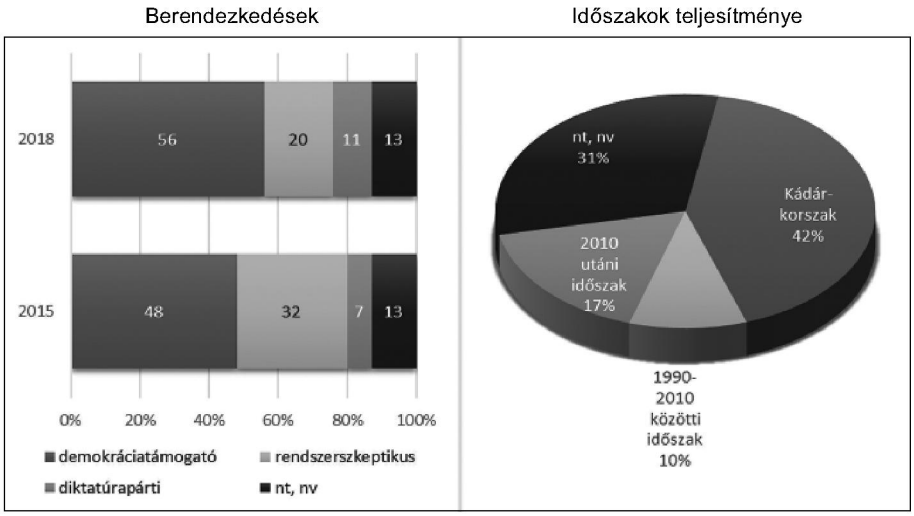
A külső megítélés azonban nem mindig egyezik azzal, ahogyan egy ország állampolgárai önmagukról, illetve arról a politikai rendszerről gondolkodnak, amelyben élnek. A már jelzett European Social Survey nem tartalmaz olyan kérdést, amely az egyes országok lakosságának politikai berendezkedésekhez, különösen a demokráciához való viszonyát mutatná be. Rendelkezésünkre áll azonban Magyarország és Oroszország vonatkozásában két egymástól független, egymásra nem reflektáló kutatás, amely orientálhat bennünket a demokráciához való viszony összefüggésében.

Gerő Márton és Szabó Andrea 2015-ben publikált, *Politikai tükör* című könyvükben jelezték, hogy a magyar társadalom mintegy fele (48%) demokráciaelkötelezett, ezt a politikai szisztémát tekinti minden más politikai rendszernél jobbnak (Gerő–Szabó 2015, 51). A 2018-as eredményeik megerősítik, sőt még karakteresebbé teszik a magyar társadalom demokráciához való viszonyát: 2018-ban a társadalom abszolút többsége, 56%-a a demokráciát tekintette a legjobb politikai berendezkedésnek, a diktatúrát bizonyos körülmények között elfogadhatónak tartók aránya pedig 11%, úgy, hogy a két időpont között 4 százalékponttal növekedett arányuk. A két felvétel alapján tehát egyértelmű válasz adható arra a kérdésre, hogy milyen berendezkedést szeretnének a magyarok: demokráciát (erről részletesen lásd Bíró-Nagy András elemzését jelen kötetben).

Nem mindegy azonban, hogy milyen demokráciát. Gerő és Szabó 2019-es elemzésükben azt is jelzik ugyanis, hogy ha a Kádár-korszakot, az 1990–2010 közötti és a 2010 utáni periódust hasonlítjuk össze, akkor a rendszerváltásnak nevezett korszak „súlyos vereséget szenved", a kérdezettek relatív többsége ugyanis, összességében, a Kádár-korszakot tekinti a legjobbnak a három közül (Szabó–Gerő 2019). Érdemes arra is felhívni a figyelmet, hogy relatíve magas a bizonytalanok aránya, ami elsősorban életkori tényezőkkel függ össze. A szerzők azt is jelzik, hogy a jelenlegi politikai preferencia rendkívül erősen befolyásolja a kérdésre adott választ. A Fidesz-szavazók (és egyébként a felső osztály tagjai) ugyanis az Orbán-rezsimet tartják a legjobb teljesítményű periódusnak, viszont az ellenzéki szavazók túlnyomó többsége inkább a Kádár-korszakban gondolkodik *(l. ábra)*.

[6] Az indexről részletesen lásd https://www.bti-project.org/en/home/ (letöltve: 2019. 04. 30.)

1. ábra. Politikai berendezkedésekhez való viszony, Magyarország, 2018 (százalékos megoszlás)

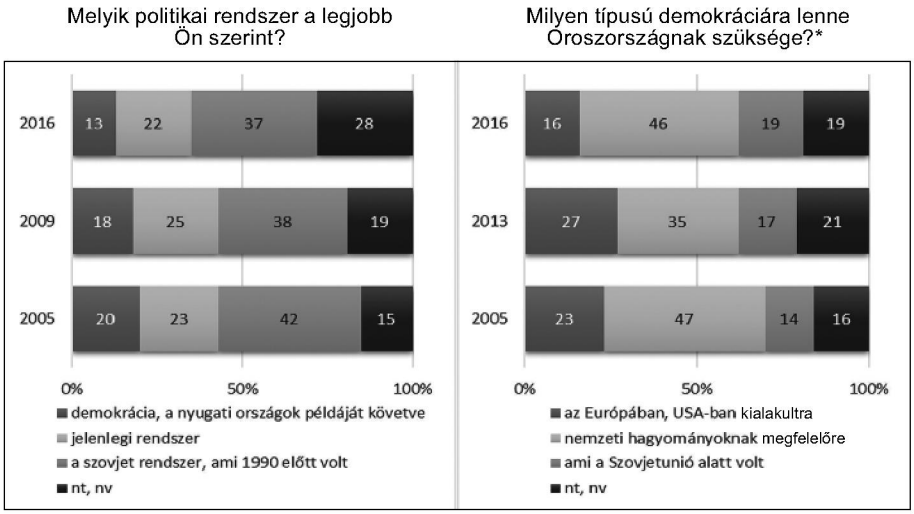


Pontos kérdés- és válaszkategóriák:
A következő kijelentések közül melyik áll a legközelebb az Ön véleményéhez?
demokráciatámogató: a demokrácia minden más politikai rendszernél jobb
diktatúrapárti: bizonyos körülmények között egy diktatúra jobb, mint egy demokrácia
rendszerközömbös: a hozzám hasonló emberek számára az egyik politikai rendszer olyan, mint bármelyik másik
Sokan szokták a Kádár-korszakot, az 1990-től 2010-ig terjedő ún. rendszerváltás időszakát és a 2010 utáni Orbán-korszakot összehasonlítani. Véleménye szerint melyik volt jobb összességében, a Kádár-korszak, az 1990 és 2010 közötti korszak vagy a jelenlegi, 2010 utáni Orbán-korszak?
Adatok forrása: Gerő—Szabó 2015 és Szabó—Gerő 2019.
2015: MTA TK SZI–TÁRKI, N = 2568. Saját számítás.
2018: MTA TK SZI, N = 2700. Saját számítás.

Kirill Rogov 2017-es tanulmányában az orosz társadalom politikai gondolkodását elemzi. A bemutatott adatok *(2. ábra)* a 2000-es évek közepétől 2016-ig terjednek, és szempontunkból különösen fontos, hogy rámutatnak az orosz társadalom politikai berendezkedésekkel összefüggő attitűdjének változására. Az adatok alapján – legyen szó a közölt két ábra bármelyikéről – nem volt olyan időszak a 2000-es évek közepe óta, amikor az orosz társadalom többsége nyugati típusú demokráciában gondolkodott volna. Az első ábra szerint bármelyik időpontot nézzük is, látható, hogy a szovjet éra volt az orosz társadalom véleménye alapján a legjobb politikai rendszer, és a nyugati példa követését 2005 óta alig egyötödük támogatta.[7] Az oroszok túlnyomó többsége saját, nemzeti útban gondolkodik,

[7] Érdemes megjegyezni, hogy ennél a kérdésnél 1999 és 2004 közötti adatok is rendelkezésre állnak. A kezdő, 1999-es időpontban a nyugati szisztéma támogatottsága 31% volt, igaz, a szovjet éra elfogadottsága messze magasabb, körülbelül 40% volt.

2. ábra. Politikai berendezkedésekhez való viszony, Oroszország, 2016
(százalékos megoszlás)



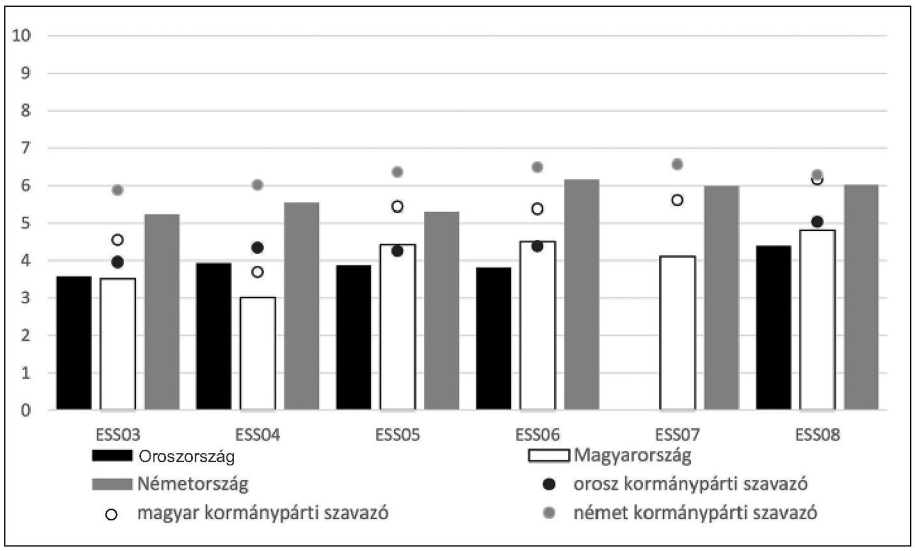
* Pontos válaszkategóriák:
olyan típusra, amely Európában és az USA-ban kialakult [liberális demokrácia – a szerzők];
egyedülálló fajtára, amely megfelel a nemzeti hagyományoknak [amely megfelel az Egységes Oroszország Párt felfogásának – a szerzők];
olyan típusra, amely a Szovjetunió alatt volt [népi demokrácia – a szerzők].
Adatok forrása: Rogov 2017, 87. és Rogov 2017, 90.

olyan szisztémában, amely megfelel a nemzeti hagyományoknak, és nem az európai demokrácia, illetve a szovjet minta másolása lenne.

A magyar és az orosz társadalom politikai gondolkodását jellemzi egyfajta nosztalgia/vágy a korábbi, szocialista időszak iránt – persze, valószínűleg, másmás okokból –, de míg a magyarok világosan valamiféle demokráciában gondolkodnak, addig az orosz nép számára egy sajátos, nemzeti, a nyugati demokráciától eltérő út a kívánatos irány.

A demokráciával kapcsolatos elégedettség olyan téma, amely már összehasonlíthatóvá teszi a három ország népességének változását. A demokrácia működéséről ugyanis a német szavazó egészen másképp vélekedik, mint egy magyar, és teljesen másképp, mint egy orosz állampolgár. A német adatok rendkívül szűk sávban, a 0–10 között terjedő skálán tartósan 5 felett, sőt helyenként 6 körül helyezkednek el, amit talán úgy interpretálhatnánk, hogy „Nem rossz, de lehetne még ennél is jobb!" A magyar szavazók demokráciával való elégedettsége erősen politikaiszituáció- és politikaiszimpátia-függőnek tűnik. Az ESS04-es hullámában érte el a mélypontot – ahogy arra a mellékletben közölt táblázat is utal, ezt a felvételt valójában 2009 legelején, a gazdasági és azzal összefüggő magyar belpolitikai válság csúcspontján vették fel –, majd a 2010-es rezsimváltást követően emel-

3. ábra. Mennyire elégedett a demokrácia működésével? (0–10 skála, átlag)
ESS03–ESS08 (2006–2016) MTA TK–V2018



ESS03: kormánypárt Magyarországon; ESS04: MSZP; ESS05–ESS08: Fidesz–KDNP.
Forrás: 2006–2016, ESS.

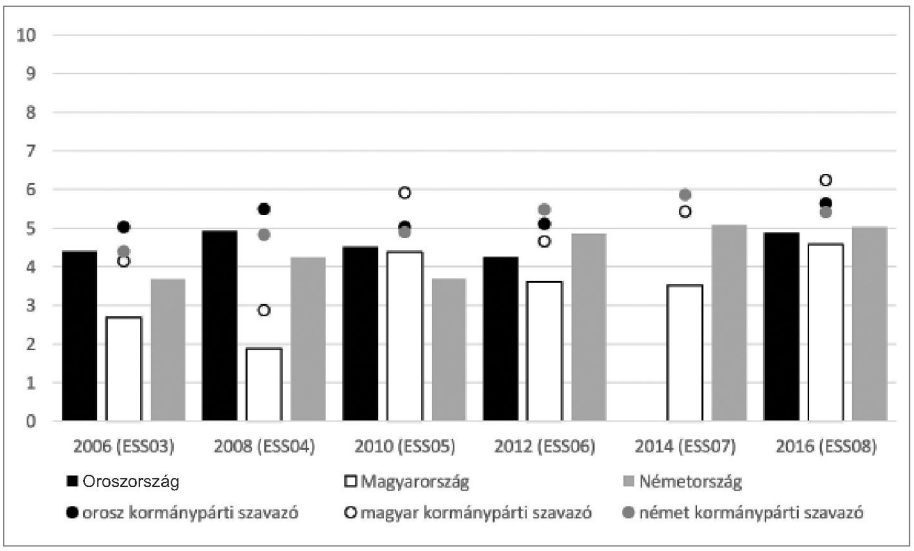
kedő tendenciát mutat, és a ciklus végére közelíti az 5-ös, tehát közepes értéket. Az orosz adatok statikusabbak, mindvégig a 4-es, tehát közepesnél alacsonyabb átlag körül mozognak.

Érdemes azonban felhívni a figyelmet a kormánypárti magyar és a kormánypárti orosz szavazók viselkedésére. Mindkét csoport, a polarizációs elméleteknek megfelelően, elégedettebb a demokratikus működéssel, mint a társadalom egésze. 2010 után a Fidesz szavazóinak véleménye markánsan eltér, helyenként 1–1,5 átlagponttal magasabb, mint a társadalomé. Sőt, az időszak végére a demokrácia működésével való elégedettségük a német eredményeket is túlszárnyalja, megközelítve a német kormánypárti szavazók véleményét *(3. ábra)*.

A társadalmi, politikai kontextus, a közhangulat fontos mérőszáma a kormány működésével való elégedettség, ami nyilvánvalóan összefügg a demokrácia működésének megítélésével.[8] Az alábbi, *4. ábra* alapján a kormányzat működésének megítélése komolyabb kilengéseket mutat Magyarországon (és kisebb mértékben Németországban is), azaz ebben az esetben a gazdasági, politikai szituációnak jóval nagyobb a szerepe, mint a demokratikus működés megítélése esetében látszott. A putyini Oroszország 15 éven felüli állampolgárainak véleménye országuk egypárti kormányáról mindvégig kiegyensúlyozott, nem túl jó, viszont lényegében

[8] A két index közötti korreláció hullámonként r = 0,6 körül található.

4. ábra. Mennyire elégedett a kormány működésével? (0–10 skála, átlag)
ESS03–ESS08 (2006–2016)



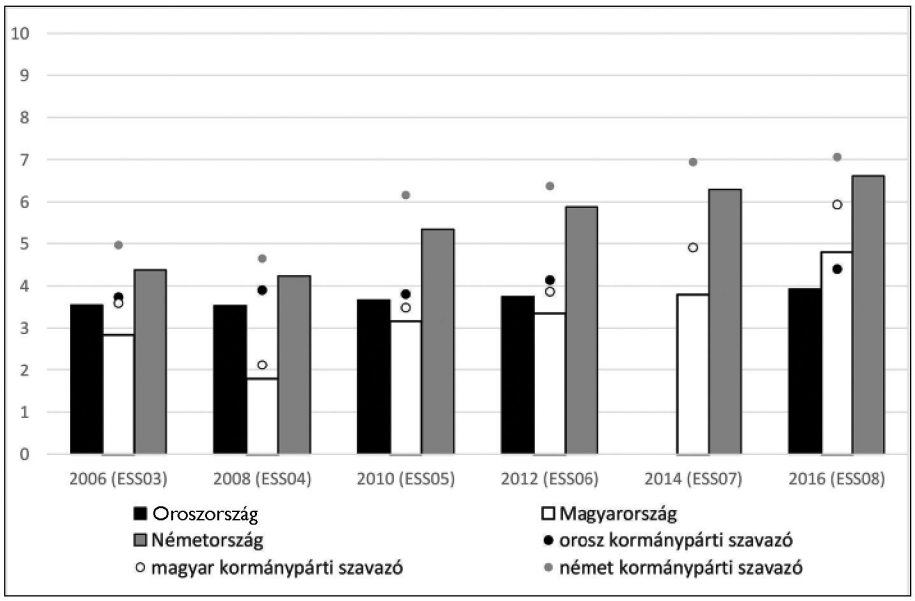
Forrás: 2006–2016, ESS.

azonos értéket mutat. Az orosz kormánypárti szavazók véleménye nagyon hasonlít az orosz társadalom egészéhez, a különbség csak a mértékben van: általában körülbelül fél átlagpontnyival ugyanis mindig kedvezőbb, mint a teljes mintáé.

A magyar társadalom és a magyar kormánypárti szavazók véleménye a kormány működéséről külön figyelmet érdemel: 2010 után van olyan mérés, amikor majd 2 egész átlagponttal haladja meg a teljes magyar társadalom véleményét. A magyar kormánypárti választók véleménye jóval pártosabbnak tűnik, mint akár az oroszé, akár a németé. 2010-ben és 2016-ban kiugróan ők adták a legjobb értékelést a vizsgált csoportok közül.

Szintén erősen összefügg ($r = 0{,}6$) a demokrácia állapotának megítélésével az, hogy az emberek hogyan értékelik saját országuk gazdasági helyzetét. A gazdasági élénkülés olyan társadalmi jövedelmeket eredményez, amelyeket a mindenkori rezsimek saját legitimációjuk megerősítésére tudnak használni, olyan társadalmi osztályokat, rétegeket tudnak támogatni, amelyek stabilan fenntartják a hatalmukat. Ezzel szemben a válsághelyzetek a politikai hatalom működésére és közvetlenül a demokrácia teljesítményének megítélésére is negatívan hathatnak. A vizsgált tíz év alatt Európa és a világ is egy komoly gazdasági krízisen esett át, amely ugyan az Egyesült Államokban indult 2008 folyamán, de érintette az egész európai kontinenst, ezen belül pedig különösen a külkereskedelmi folyamatoknak jócskán kitett Magyarországot. A Brent-kőolaj hordónkénti árának jelentős csökkenése (2008-as

5. ábra. Mennyire elégedett az ország gazdasági helyzetével? (0–10 skála, átlag) ESS03–ESS08 (2006–2016)



Forrás: 2006–2016, ESS.

mélypontján 36,2 dollár volt) ugyanakkor az orosz gazdaság teljesítményét is jelentősen visszavetette. Az adatok alapján azonban a valós gazdasági folyamatok és a gazdasági közhangulat Oroszországban vajmi kevés kapcsolatot mutat, hiszen az ország gazdasági helyzetével való elégedettség szinte mozdulatlan és kedvezőtlen 2006 és 2016 viszonylatában. Az orosz kormánypárti szavazók véleménye egyébként nem sokban különbözik ezen a téren a lakossági összvéleménytől.

Oroszországgal szemben a német és a magyar véleményekben jobban leképeződnek a gazdasági folyamatok. Mindkét ország esetében a 2008-as felvétel idején volt a legrosszabb a vélemény, majd azóta folyamatosan javul a gazdaság teljesítményét mérő index értéke. Egyszerűbben fogalmazva azt is mondhatjuk, hogy a trendfordulót követően egyre jobbnak értékeli a magyar és a német társadalom a gazdasági helyzetet. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a legjobb évben, azaz 2016-ban az ötös, közepes érték alatt állt a magyar adat.

A magyar kormánypárti szavazók 2012 után a gazdaság helyzetének ugrásszerű javulását érzékelték, indexértékük lassan közelíti a német eredményeket, és ebben az esetben is jóval pártosabb, mint akár az orosz, akár a német vélemény *(5. ábra).*

A társadalomtudományi alapkutatások rendszeresen vizsgálják, hogy az egyes országok társadalmai miként vélekednek azokról a demokratikus intézményekről,

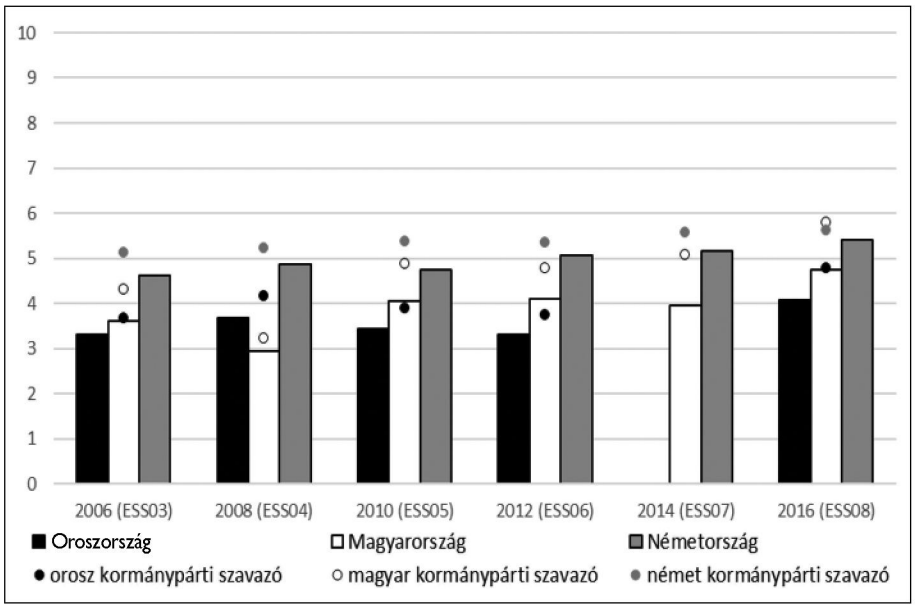
amelyek mindennapi életüket döntéseik, határozataik (törvények, rendeletek) révén befolyásolják. Az úgynevezett politikai intézményi bizalomindex (közbizalmi index) fontos indikátora a társadalom és a politikai alrendszer közötti viszonynak (Medve-Bálint–Boda 2014). Az ESS-kutatás a következő kérdésre keresi a választ: „Kérem, mondja meg, hogy Ön személy szerint mennyire bízik a következő intézményekben: […]" Az egyes intézményekbe vetett bizalmat egy 0-tól 10-ig terjedő, azaz 11 fokú skálán kellett a kérdezetteknek megítélniük. A vizsgált intézmények: az Országgyűlés; a jogrendszer; a rendőrség; a pártok és a politikusok. Az általunk létrehozott közbizalomindex mind az öt politikai alrendszer működéséhez kapcsolódó szervezet, aktor átlagát tartalmazza, igaz, együttesen, egy indikátorba aggregálva.

Magyarországon a közbizalom 2006-ról 2008-ra jelentősen csökkent – az ESS04-ben egyenesen az orosz értékek alá esett –, 2010-ben, a Fidesz kétharmados győzelmét követő mérésben már magasabb volt. A bizalom szintjének további emelkedése 2016-ban következett be. Egy ilyen nagymértékű emelkedés igen ritka Európában, de érdemes emlékeztetni az olvasót, hogy még így is a közepeshez, mint a jóhoz áll közelebb a magyar adatsor. Oroszországban 2012-ig csökkent a bizalom értéke, majd a 2016-os, következő mérésnél – a magyarhoz hasonlóan – lényegesen magasabb volt, mint korábban. Mindeközben a német adatokban szintén megfigyelhető némi javulás.

Oroszország és Magyarország eredményeiből kitűnik, hogy az intézményi hibridizáció vagy az autokratikus hatalomgyakorlás nem feltétlenül jár együtt a társadalmi közbizalom hanyatlásával, sőt a politikai intézményekbe vetett bizalom – leginkább a kormánypárti hívek nyitott és feltétlen hozzáállása miatt – még emelkedhet is. Ezt támasztja alá, ha a kormánypárti szavazók véleményét is figyelembe vesszük. Ugyanazok a folyamatok rögzíthetők, mint a korábbi eredmények kapcsán. 2010 után a magyar kormánypárti szavazók jelentősen kedvezőbben értékelik az intézményeket, mint a társadalom egésze, jóval nagyobb a különbség egyébként, mint az az orosz adatokban látszik. 2016-ban a Fidesz szavazóinak általános közbizalmi indexe meghaladja a német társadalomban mértet is (legyen szó német összeredményről vagy a német kormánypárti szavazók eredményéről) *(6. ábra)*.

A társadalmi közérzet és közhangulat terén érzékelhető változások valamilyen módon a társadalmi részvételben is megjelenhetnek. A részvétel lehetőségstruktúráján túl ugyanis a gazdasági és politikai közhangulat egyaránt befolyásolhatja a politikai aktivitást. A szakirodalom alapján az várható, hogy az orosz hibrid rezsimben az úgynevezett demonstratív jellegű részvétel lesz általános, vagyis egy-egy aktus során legitimálni a rendszer működését, a politikai részvétel demokratikus, úgynevezett extraparlamentáris típusaitól viszont inkább tartózkodni fog a társadalom többsége. Ennek oka, hogy ezen rendszerek inkább kizáróak a tiltako-

6. ábra. Közbizalom indexe (0–10 skála,* átlag)
ESS03–ESS08 (2006–2016)



Közbizalomindex = *Mennyire bízik Ön a parlamentben?* átlaga + *Mennyire bízik Ön a jogrendszerben?* átlaga + *Mennyire bízik Ön a rendőrségben?* átlaga + *Mennyire bízik Ön a politikusokban?* átlaga + *Mennyire bízik Ön a pártokban?* átlaga.
* 0–10 fokú skálák együttes átlaga.
Forrás: 2006–2016, ESS. Oroszország esetében 2014-re vonatkozóan számított trenderedményt közlünk.

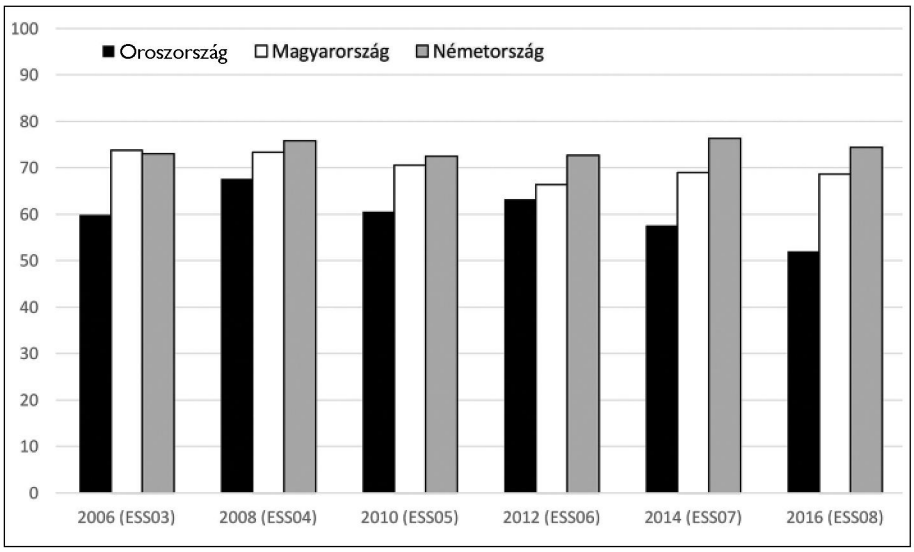
zók követeléseivel szemben, a diffúz tömeglojalitást inkább más módon, a választásokon és egy-egy nagyobb, általuk szervezett esemény – vagy éppen különböző konzultációk, közvetlen politikai-állampolgári kapcsolat – mentén alakítják ki.

Az előző országgyűlési választásokon való részvétel Magyarországon és Németországban hasonló, mindkét országban 70% körül mozog. 2010 után ugyan Magyarországon némileg csökkent, Németországban kissé növekedett, de ismerve a 2018-as valós választási részvétel arányát, vélelmezhetően a következő, ESS09-es hullámban újra hasonló nagyságrendű lesz. Oroszországban viszont jóval nagyobb a mozgás: 2012-t követően elindult lefelé, ami azért is érdekes fejlemény, mert 2011-ben Duma-, 2012-ben pedig elnökválasztást is tartottak a világ legnagyobb alapterületű országában *(7. ábra)*.

Míg a választási részvétel vonatkozásában a német és a magyar adatok közötti különbség kisebb mértékű, addig az extraparlamentáris, hagyományos vagy közvetlen részvételi formákat tekintve igencsak különbözik a német, a magyar és az orosz adatsor.

Az eredmények röviden úgy foglalhatók össze, hogy a német nem-választási részvétel mértéke kétszerese, sőt helyenként háromszorosa a magyar és az orosz

7. ábra. Részvétel az előző választáson (összes megkérdezett, %)
ESS03–ESS08 (2006–2016)



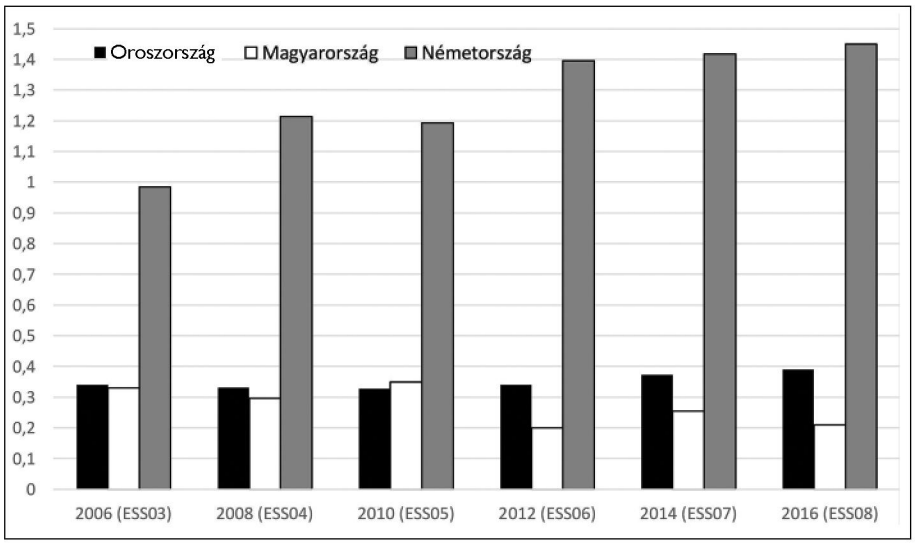
Forrás: 2006–2016, ESS. Oroszország esetében 2014-re vonatkozóan számított trenderedményt közlünk.

adatoknak. Survey vizsgálatok keretében a magyar és az orosz demokratikus részvétel szinte nem is regisztrálható. Pedig hét különböző formából áll össze a közölt index. Jól kimutatható a két típusú állampolgári részvételi kultúra közötti különbség. Feltűnő, hogy míg az orosz adatok egyenletesek, szinte nincs is elmozdulás bennük, addig a magyar közvetlen és hagyományos részvételt egyesítő index inkább lefelé mutat. A törés 2010-ben következik be: a 2010 utáni mérésekben ugyanis a magyar adatok (tehát a teljes 15 éves és idősebb népességre számított eredmények) még jobban elkezdtek a nulla irányába mozdulni. A közhangulat javulásával, a demokrácia, valamint a kormányzati teljesítményérzet kedvezőbbé válásával párhuzamosan a nem-választási részvétel visszaszorult Magyarországon *(8. ábra)*.

A fenti adatsor értelmezését segíti elő, ha kormánypárti–ellenzéki dichotómia alapján is jelezzük a magyar és az orosz adatokban bekövetkező változásokat.[9] A magyar kormánypárti versus ellenzéki szavazók politikai részvételében 2010 jelentette a töréspontot. Az ESS 5. hullámának adatfelvétele a Fidesz 2010-es, első kétharmados győzelme után, ősszel készült (lásd melléklet). Az adatfelvételt meg-

[9] A német adatokat itt nem mutatjuk, mert a léptékbeli, nagyságrendi különbség miatt a magyar és orosz adatok nem látszanának a német adatok mellett. A német kormánypárti szavazók részvétele egyébként lényegesen nem különbözik a társadalmi átlagtól, ugyanakkor az ellenzéki szavazóké jelentősen magasabb.

8. ábra. Politikai részvétel 7 dimenzió alapján (0–7 skála, átlag)*
ESS03–ESS08 (2006–2016)



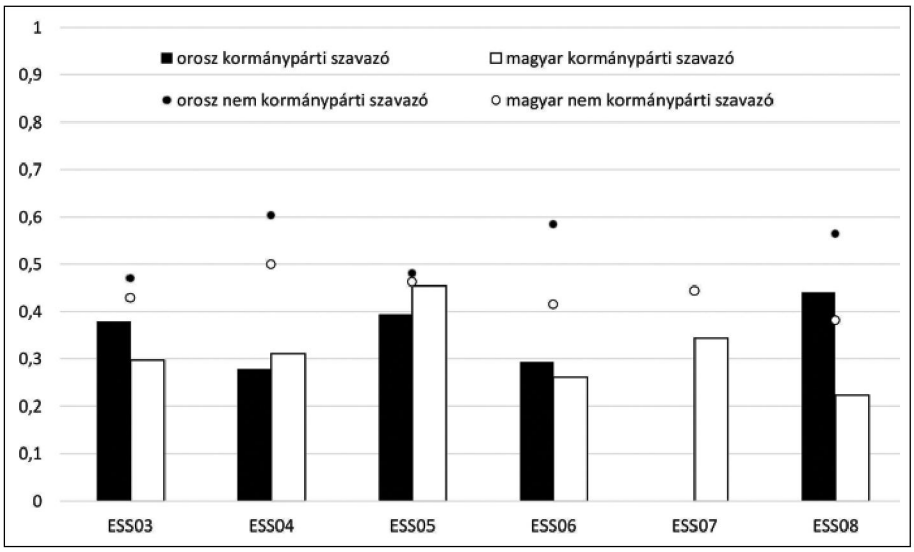
Az index elemei: Részt vett Ön az elmúlt 12 hónapban (igen/nem):
- kapcsolatba lépett politikussal vagy kormányzati tisztségviselővel?
- tevékenykedett egy politikai pártban?
- tevékenykedett valamilyen más szervezet munkájában?
- hordott vagy kitűzött jelvényt, kitűzőt?
- aláírt petíciót?
- részt vett törvényes nyilvános demonstrációban?
- bojkottált valamilyen terméket?

* 0, ha a fent felsorolt hétféle részvételi formából semmiben sem vett részt, 7 pedig, ha mindegyikben részt vett.
Forrás: 2006–2016, ESS.

előző 12 hónapban fordult a kormánypárti–ellenzéki pozíció, a korábbi szocialista szavazókból ellenzéki, a Fidesz híveiből viszont kormánypárti választó lett. Ezt a kettősséget az adatok is mutatják, hiszen abban az évben volt legközelebb a két csoport politikai részvétele. Azt megelőzően és azt követően a mindenkori ellenzéki szavazók aktívabbnak bizonyultak. 2010 után azonban az ellenzéki aktivitás elkezdett csökkenni, jócskán elmaradva egyébként az orosz ellenzék társadalmi aktivitásától *(9. ábra)*.

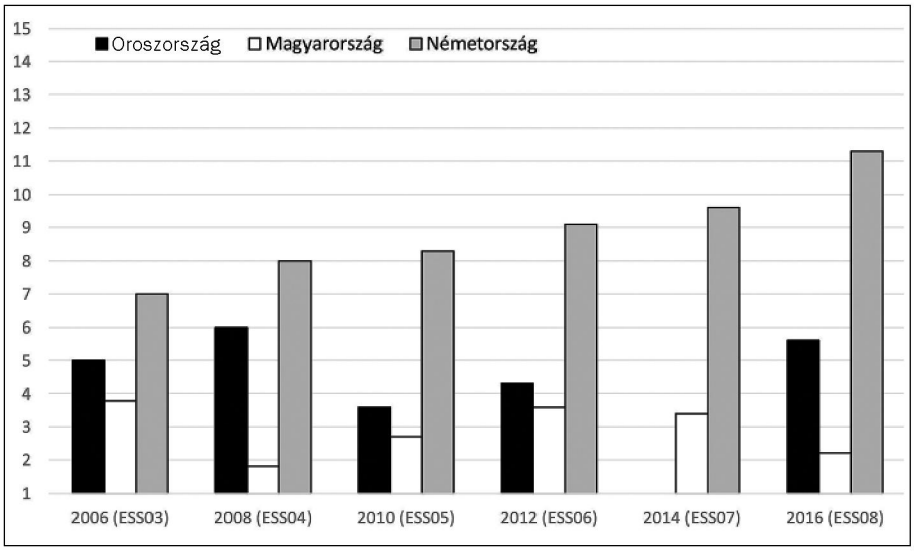
Világosan látszik a részvételi visszaesés háttere a következő, *10. ábrá*ból, ebben ugyanis a hét részvételi formából egyet, a demonstrációkon, tüntetéseken való megjelentést ábrázoltuk. Többféle várakozással élhetünk az adatok előtt. Ahogy fentebb jeleztük, az orosz hibrid és az átalakuló magyar rendszertől sem idegen a tömegdemonstrációkon keresztüli szavazói mobilizáció (lásd Békemenet), ugyanakkor mind az orosz, mind a magyar rezsim a tiltakozások céljaival szemben inkább exkluzív, kizáró jellegű.

9. ábra. Politikai részvétel 7 dimenzió alapján (kormánypárti és nem kormánypárti szavazók, Magyarország, Oroszország, 0–7 skála, átlag)* ESS03–ESS08 (2006–2016)



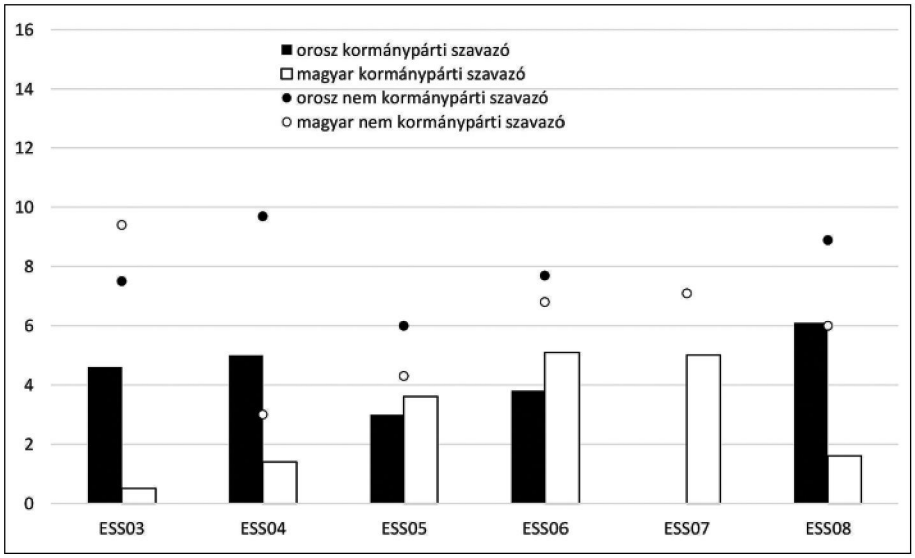
Forrás: 2006–2016, ESS.

10. ábra. Tüntetésen, demonstráción való részvétel (kérdésre választ adók, %) ESS03–ESS08 (2006–2016)



Forrás: 2006–2016, ESS.

11. ábra. Tüntetésen, demonstráción való részvétel (kormánypárti és nem kormánypárti szavazók, Magyarország, Oroszország, kérdésre választ adók, %) ESS03–SS08 (2006–2016)



Forrás: 2006–2016, ESS.

Az adatok azt mutatják, hogy a társadalom egészére vonatkoztatva Magyarországon és Oroszországban a nyilvános demonstrációkon való részvétel messze elmarad a németétől. Különösen igaz ez az utóbbi néhány esztendőre: az utolsó mérés esetében az orosz és a német tüntetési részvételi adatok között mintegy kétszeres, a magyar és a német adatok között egyenesen ötszörös az eltérés. A német demokratikus politikai kultúra szerves része tehát a tiltakozás, amelynek céljaival szemben a német rendszer formális inkluzivitást mutat (Kriesi–Koopmans–Duyvendak–Giugni 1995, XIII–XIV).[10]

Bár tudjuk, hogy a Békemenetek, azaz a nagy, kormány melletti tömegdemonstrációk révén az Orbán-rezsim is szervezi saját szavazótáborát, ennek hatása a kormánypárti tábor egészére vonatkozóan összességében mégis alacsony. Legalábbis erre utal az utolsó, *11. ábra*. 2010 és 2014 között a magyar kormánypárti szavazók tüntetési aktivitása még meghaladta, vagy hasonló volt, mint az orosz kormánypárti szavazóké, 2016-ra ez a lendület jelentősen visszaesett.

[10] A német kormánypárti és német ellenzéki pártok szavazóinak tüntetési aktivitása között 2–2,5-szeres a különbség. Átlagosan a német kormánypárti szavazók 5, az ellenzéki szavazók 14%-a vesz részt tüntetéseken.

Az orosz nem kormánypárti szavazók 2010 óta inkább aktívabbá váltak a politikai tüntetéseken, viszont ezzel párhuzamosan az orosz kormánypárti választók részvétele is növekedett. Az orosz politikai aktivitás összességében alacsony aránya mögött tehát nem a demonstrációk visszaesése (sőt ezen forma növekedése) áll, hanem a többi részvételi forma kiürülése. A magyar ellenzéki szavazók demonstrációkon való részvétele a legmagasabb 2006-ban, a szocialista kormány időszakában volt, és azóta sem tudta megközelíteni az akkori időszak komoly társadalmi megmozdulásait. Sőt, a jelek szerint 2016-ra inkább visszaesett a nyilvános tüntetéseken való részvétel.

Diszkusszió

Tanulmányunkban abból az alapállásból indultunk ki, hogy a hibrid rendszerek dinamikusan változnak (Bozóki–Hegedűs 2017, 8), és ezt a változást nem a politikai rendszer intézményes elemei, hanem a magyar társadalom politikai részvételre, politikai érdeklődésre vonatkozó, illetve azokhoz szorosan kapcsolódó attitűdjei felől mutattuk be. Feltevésünk az volt, hogy míg egyes intézményi és politikai tényezők változása gyorsan, akár egyetlen választási ciklus alatt végbemehet (például médiakörnyezet, jogszabályi környezet), a vizsgált társadalmi tényezők trendszerű változása lassabb folyamat. Tanulmányunk fő kérdése, hogy a vegyes politikai rendszerekben, a politikai versengés terén a demokratikus váltógazdaság esélyeinek csökkenése trendszerűen összefügg-e a demokrácia mint politikai rendszer elfogadottságának és az állampolgárok politikai részvételének a csökkenésével.

Az elemzés során két ország választópolgárainak véleményét vetettük össze a magyarokéval. Az összehasonlítás során Németországot a demokrácia, Oroszországot a hibrid rezsimek klasszikus, ideáltipikus országának tekintettük. Úgy véltük, hogy a magyar adatok jelezhetik, hogy melyik irányba mozdul el a társadalom, a demokratikusnak tekintett német, vagy az orosz irányba. Böcskei Balázs és Hajdu Nóra tanulmánya alapján úgy véljük, hogy a hibridizáció, az autokrácia és demokrácia közötti „szürke zóna" kialakulásának egyik kézzelfogható jele, ha a politikai részvétel alacsony, azaz a tényleges érdekartikuláció korlátozott, viszont a választási részvétel – más okokból – magas lesz. Emellett azt is valószínűsítettük, hogy az elégedettségi mutatók terén az oroszéhoz hasonló alacsony irányt fog mutatni a magyar trendvonal.

A kapott eredményeket az alábbi, *l. táblázat*ban foglaltuk össze.

Bár a magyar és az orosz társadalom politikai gondolkodásában kimutatható a rendszerváltás előtti szisztéma iránti elfogultság, a magyarok világosan demokráciában gondolkodnak, míg az orosz nép számára egy sajátos, nemzeti, a nyugati

1. táblázat. A vizsgálat során kapott eredmények összefoglalása

	Oroszország	Magyarország	Németország
demokrácia	sajátos orosz út	demokrácia	–
demokráciával való elégedettség	alacsony –	változó ↑	inkább magas ↑
kormánnyal való elégedettség	közepes –	erősen változó ↑	alacsonyból közepes ↑
gazdasági helyzettel való elégedettség	alacsony –	erősen változó ↑	inkább magas ↑
közbizalom indexe	alacsony –	változó ↑	közepes –
választási részvétel	inkább közepes ↓	közepes –	inkább magas –
politikai részvétel indexe	alacsony –	alacsony –	magas ↑
tüntetés részvétele	változó ↑	alacsony ↓	magas ↑

Jelmagyarázat:
Alacsony a vizsgált dimenzió minősítése, ha a 0–10-ig terjedő skála 4 átlagpont körüli vagy annál alacsonyabb.
Közepes a vizsgált dimenzió, ha a 0–10-ig terjedő skála 5 átlagpont körüli.
Magas a vizsgált dimenzió, ha a 0–10-ig terjedő skála 6 átlagpont körüli vagy annál magasabb.
60%-os választási részvétel alatt alacsony, 60–70 között közepes, míg 70% felett pedig magas értékről beszélünk.
A politikai részvétel indexe, valamint a tüntetésen való részvétel esetében 0,4 pont, illetve 4% körüli vagy annál alacsonyabb értéknél alacsony, 0,5 pont, illetve 5% körül közepes, 0,6 vagy 6%-nál pedig magas a mutató.
A tendencia (↓–↑) lefelé mutat, ha a kezdő- és végpont között 1 ponttal csökken az érték, változatlan, ha 0–1 pont körüli az elmozdulás, illetve felfelé mutat, ha 1 ponttal nő az érték.

demokráciától eltérő út a kívánatos irány. A demokráciával való elégedettség, sőt általában az elégedettségi mutatók az orosz hibrid rezsimben inkább alacsonyak, és stagnáló tendenciát jeleznek, a német demokráciában viszont inkább magasak, ráadásul emelkednek. Ezzel szemben a magyar adatok 2006 és 2016 vonatkozásában erős amplitúdót mutatnak. Minden mutató 2008-ban, a gazdasági válság időszakában készített adatfelvétel idején volt a mélyponton, 2016-ban pedig kedvezőbb eredményeket lehetett rögzíteni. A magyar elégedettségi mutatók 2016-ban közelíteni kezdtek a német mintázatokhoz. Érdekesség, hogy a politikai rendszer hibridizációja nem feltétlenül jár együtt negatív társadalmi klímával, sőt a társadalmi közhangulat emelkedése mutatkozik, amely mögött, legalábbis Magyarországon, a kormánypárti szavazók véleményének ugrásszerű javulása húzódhat meg.

A választási részvételi hajlandóság Magyarországon inkább a némethez közelítő. A feltételezett demonstratív, a rendszer melletti kiállást bizonyító választási aktivitás az orosz adatokban nem, Magyarországon pedig kevéssé támasztható alá.

A nem-választási és ezen belül is a nyilvános demonstrációkon való részvétel Magyarországon messze és tartósan elmarad a demokratikus mintának tekintett németétől: miközben a német demokratikus politikai kultúra szerves része a tilta-

kozás, amelynek céljaival szemben a német rendszer formális inkluzivitást mutat, addig mind az orosz, mind a magyar rezsim a tiltakozások céljaival szemben inkább exkluzív, kizáró jellegű. Ennek következtében a részvétel alacsony, és nincs jele a tendencia megváltozásának.

Összességében tehát azt látjuk, hogy 2010 után, de még inkább 2016 körül történt valami a magyar társadalom mentalitásában, ami a különböző elégedettségi mutatók emelkedésével járt együtt, másrészt viszont megtörte a részvétel korábbi – elsősorban jobboldalhoz kötődő, de Közép-Európában szokatlanul alacsonynak számító – trendjét (Róbert–Szabó 2017). A részvétel jelzett változása, különösen a demonstrációk trendje megfeleltethető a szakirodalom (Morlino 2009; Petrov–Lipman–Hale 2013) által a hibrid rezsimekre jellemző mintázatnak: Magyarországon közepes választási részvétel mellett alacsony a demokratikus részvétel szintje.

Úgy véljük, hogy érdemes a kapott eredményeket további szisztematikus vizsgálat alá vonni, és egy olyan primer kutatást készíteni, amely tudományos eszközök segítségével tárja fel a hibridizáció viselkedési mintázatait.

Felhasznált irodalom

Ágh, Attila 2018: The Hungarian party system from soft to hard populism. In: Lisi Marco (ed.): *Party System Change, the European Crisis and the State of Democracy.* Routledge, London. 136–154.

Ámon, Ada–Deák, András 2015: Hungary and Russia in Economic Terms. In: Jacek Kucharczyk–Grigorij Meseżnikov (eds.): *Diverging Voices, Converging Policies.* Heinrich Böll Stiftung, Warsaw. 83–99.

Antal Attila 2017: *A populista demokrácia természete: realizmus és utópia határán.* Napvilág Kiadó, Budapest.

Bogaards, Matthijs 2018: De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy. *Democratization,* 25 (8) 1481–1499.

Bozóki András–Hegedűs Dániel 2017: A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszertipológia tükrében. *Politikatudományi Szemle,* (2) 7–32.

Buzogány, Aron 2017: Illiberal democracy in Hungary: authoritarian diffusion or domestic causation? *Democratization,* DOI: 10.1080/13510347.2017.1328676 (letöltve: 2019. 04. 30.)

Cameron, David–Orenstein, Mitchell 2012: Post-Soviet Authoritarianism: The Influence of Russia in Its „Near Abroad". *Post-Soviet Affairs,* 28 (1) 1–44.

Chen, Cheng–Sil, Rudra 2004: State Legitimacy and the (In)significance of Democracy in Post-Communist Russia. *Europe-Asia Studies,* 56 (3) 347–368.

Cooley, Alexander 2015: Authoritarianism Goes Global: Countering Democratic Norms. *Journal of Democracy,* (26) 49–63.

Csillag, Tamás–Szelényi, Iván 2015: Drifting from Liberal Democracy: Traditionalist/ Neo-Conservative Ideology of Managed Illiberal Democratic Capitalism. *Intersections,* I (1) 18–48.

Daniels, Robert 1987: Russian Political Culture and the Post-Revolutionary Impasse. *Russian Review,* 46 (2) 165–174.

Deibert, Ronald 2015: Authoritarianism Goes Global: Cyberspace Under Siege. *Journal of Democracy,* (26) 64–78.

Ekman, Joakim 2009: Political Participation and Regime Stability: A Framework for Analyzing Hybrid Regimes. *International Political Science Review.* First Published January 1, https://doi.org/10.1177/0192512108097054 (letöltve: 2019. 04. 30.)

Enyedi, Zsolt 2016: Paternalist Populism and Illiberal Elitism in Central Europe. *Journal of Political Ideologies,* 21 (1) 9–25.

Frum, David. 2007: Russian Democracy is Dying. *American Enterprise Institute for Public Policy Research: Articles & Commentary,* 10 March. http://www.aei.org/article/25742 (letöltve: 2019. 04. 30.)

Gerő Márton–Szabó Andrea 2015: *Politikai tükör. Jelentés a magyar társadalom politikai gondolkodásmódjáról, politikai integráltságáról és részvételéről, 2015.* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest.

Gyulai Attila 2017: Magyarország a szürke zónában? A magyar politikai rendszer hosszú hibridizációja. In: Boda Zsolt–Szabó Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák.* MTA TK PTI–Napvilág Kiadó, Budapest. 15–42.

Hale, Henry E. 2011: The Myth of Mass Russian Support for Autocracy: The Public Opinion Foundations of a Hybrid Regime. *Europe-Asia Studies,* 63 (8) 1357–1375.

Herman, Lise Esther 2015: Re-evaluating the Post-Communist Success Story: Party Elite Loyalty, Citizen Mobilization and the Erosion of Hungarian Democracy. *European Political Science Review,* 8 (2) 251–284. DOI: 10.1017/S1755773914000472 (letöltve: 2019. 04. 30.)

Huntington, Samuel 1984: Will More Countries Become Democratic? *Political Science Quarterly,* 99 (2) 193–218.

Huntington, Samuel 1991: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century.* University of Oklahoma Press, 384.

Huntington, Samuel 1996: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order.* Touchstone, New York.

Körösényi András 2017: Weber és az Orbán-rezsim: plebiszciter vezérdemokrácia Magyarországon. *Politikatudományi Szemle,* 26 (4) 7–28.

Kriesi, Hanspeter–Koopmans, Ruud–Duyvendak, Jan Willem–Giugni, Marco G. 1995: *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis.* University of Minnesota Press, Minneapolis.

Krekó Péter 2018: *Oroszország a magyar közvéleményben.* Tárki, Budapest.

Krekó, Péter–Molnár, Csaba–Rácz, András 2019: *Mystification and Demystification of Putin's Russia.* Political Capital, Budapest.

Lussier, Danielle N. 2011: Contacting and Complaining: Political Participation and the Failure of Democracy in Russia. *Post-Soviet Affairs,* 27 (3).

McAllister, Ian–White, Stephen 2017: Economic Change and Public Support for Democracy in China and Russia. *Europe-Asia Studies,* 69 (1) 76–91.

Medve-Bálint Gergő–Boda Zsolt 2014: Ki szegényebb, jobban bízik? Az anyagi helyzet, a gazdasági fejlettség és a jövedelmi egyenlőtlenségek hatása az intézményi bizalomra Kelet-Közép-Európában. *socio.hu. Társadalomtudományi Szemle,* 4 (4) 56–86.

Merloe, Patrick 2015: Authoritarianism Goes Global: Election Monitoring vs. Disinformation. *Journal of Democracy,* (26) 79–93.

Morlino, Leonardo 2009: Are there hybrid regimes? Or are they just an optical illusion? *European Political Science Review,* 1 (2) 273–296.

Ordzhonikidze, Mariia 2008: Western Values as Perceived by Russians. *Sociological Research,* 47 (5) 6–35.

Palonen, Emilia 2009: Political Polarisation and Populism in Contemporary Hungary. *Parliamentary Affairs,* 62 (2) 318–334.

Petrov, Nikolay–Lipman, Maria–Hale, Henry E. 2013: Three dilemmas of hybrid regime governance: Russia from Putin to Putin. *Post-Soviet Affairs,* 30 (1) 1–26.

Pridham, Geoffrey 2014: Post-Communist Democratizations and Historical Legacy Problems. *Central Europe,* 12 (1) 82–98.

Róbert Péter–Szabó Andrea 2017: „Magad, uram, mert szolgád alig van!" A politikai részvétel tendenciái Magyarországon. In: Boda Zsolt–Szabó Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában – 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák.* MTA TK PTI–Napvilág Kiadó, Budapest. 199–227.

Robinson, Neil–Milne, Sarah 2017: Populism and political development in hybrid regimes: Russia and the development of official populism. *International Political Science Review.* First Published September 7, https://doi.org/10.1177/0192512117697705 (letöltve: 2019. 04. 30.)

Rogov, Kirill 2017: Political Reaction in Russia and 'Party Groups' in Russian Society. *Russian Politics and Law,* 55 (2) 77–114.

Sedelmeier, Ulrich 2014: Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession. *JCMS: Journal of Common Market Studies,* 52 (1) 105–121.

Szabó Andrea–Gerő Márton 2019: *A magyar társadalom és a politika, 2019. A magyar társadalom gondolkodásmódja, politikai integráltsága és részvétele.* MTA TK, Budapest.

Tóka Gábor 2018: A centrális erőtér bomlása. In: Böcskei Balázs–Szabó Andrea (szerk.): *Várakozások és valóságok. Parlamenti választás 2018.* MTA TK PTI–Napvilág Kiadó, Budapest. 78–101.

Way, Lucan 2016: Weaknesses of Autocracy Promotion. *Journal of Democracy,* 27 (1) 64–75.

Zakaria, Fareed 1997: Illiberal Democracy. *Foreign Affairs,* 22–43.

Melléklet

M1. táblázat. Az ESS adatfelvételei és a politikai történések

	Magyarország	Németország	Oroszország	Magyarország	Németország	Oroszország	Magyarország	Németország*	Oroszország**
hullám	adatfelvétel eszmei időpontja			valós adatfelvételi idő			jelentős politikai/közjogi aktus az adatfelvétel időszakában		
ESS03	2006			2006. II. – 2007. 01.	2006. 09. – 2007. 01.	2006. 09. – 2007. 01.	2006: parlamenti és önkormányzati választás		
ESS04	2008			2009. 02. – 04.	2008. 08. – 2009. 01.	2008. II. – 2009. 04.			2008: elnökválasztás
ESS05	2010			2010. 10. – 12.	2010. 09. – 2011. 02.	2010. 12. – 2011. 05.	2010: parlamenti és önkormányzati választás		
ESS06	2012			2012. II. – 2013. 02.	2012. 09. – 2013. 01.	2012. 10. – 12.			2012: elnökválasztás
ESS07	2014		–	2015. 04. – 06.	2014. 08. – 2015. 05.		2014: parlamenti, EP- és önkormányzati választás		*[Krími háború]***
ESS08	2016			2017. 05. – 09.	2016. 08. – 2017. 03.	2017. 01. – 03.			2016: parlamenti választás

* Német szövetségi választások 2006 és 2017 között: 2005. 09. 18. előrehozott választás, 2009. 09. 27., 2013. 09. 22., 2017. 09. 24.

** Oroszországi országgyűlési választás időpontjai: 2007. 12. 07.; 2011. 12. 04.; 2016. 09. 18.

*** Nem közjogi aktus, de rendkívül fontos politikai esemény.

Forrás: https://www.europeansocialsurvey.org/data/round-index.html (letöltve: 2019. 04. 30.)

Hibrid rezsimek.indb 58
2019. 06. 03. 12:47:02

Bíró-Nagy András

Párhuzamos valóságok: a demokrácia minőségének percepciója Magyarországon

Bevezetés

A hibrid rezsimek megértéséhez nemcsak a működésük elméleti és gyakorlati szempontok szerinti leírása és elemzése fontos, hanem annak megismerése is, hogy mit gondolnak róla azok, akik benne élnek. Ezért elengedhetetlen, hogy olyan rezsimekben is készüljenek kutatások a demokráciával kapcsolatos attitűdökről és a rezsim megítéléséről, amelyekben a demokratikus intézményrendszer eleve hiányos, vagy nem működik megfelelően. E tanulmány célja áttekinteni azokat a kérdéseket és korlátokat, amelyek a hibrid rezsimekben folytatott demokráciakutatások (és általában véve a közvélemény-kutatások) körül felmerülnek a politikatudományi szakirodalomban, illetve bemutatni azt, hogy a magyar társadalom az Orbán-kormány negyedik (a 2010-es kormányváltás óta harmadik) ciklusában mit gondol a magyar demokrácia állapotáról.

Az írás első fejezetében a posztkommunista régióban, az arab világban és Afrika hibrid rezsimjeiben végzett hasonló célú kutatások tapasztalatait ismertetem a kutatások hitelessége és érvényessége szempontjából, illetve röviden vázolom, hogy a tanulmány további részeiben felhasznált magyar kutatás miként építette be ezek tanulságait. Ezt követően az Orbán-rezsimben mért demokráciaattitűdökből levonható három fontos következtetést mutatok be, részletes adatokkal alátámasztva. Ezek a hazai demokrácia működésének megítélésével kapcsolatos társadalmi polarizációt, a politikai elit ellenőrizhetőségével és elszámoltathatóságával szembeni szkepszist, valamint azt tárják fel, hogy a nem kormánypárti szavazók menynyire vélekednek úgy, hogy a magyar demokráciában az ő véleményük és érdekeik is számítanak. A magyar adatokat a Policy Solutions és a Friedrich-Ebert-Stiftung megbízásából a Závecz Research vette fel 2018. augusztus 10–18. között (Bíró-Nagy–Laki 2018). A személyes megkérdezéssel készült felmérés során elért 1000 fő életkor, nem, iskolai végzettség és településtípus szerint az ország felnőtt népességét reprezentálta. E kutatásnak nem volt azonos kérdésekkel futó hazai előzménye, így az időbeli összehasonlításra – akár a 2010 óta tartó jobboldali

Hibrid rezsimek.indb 59 2019. 06. 03. 12:47:02

kormányzás alatti véleményváltozások elemzésére – nem vállalkozhattunk. A következőkben azonban olyan összefüggéseket emelek ki, amelyeket e felmérés több kérdés által, több oldalról körbejárva konzisztensen megerősített.

Demokráciakutatás hibrid rezsimekben

A hibrid rezsimekben állampolgári véleményeket vizsgáló kutatások egyik visszatérő kérdése, hogy lehet-e hitelesnek tekinteni és ezzel érdemi empirikus elemzések alapjává tenni olyan adatokat, amelyeket olyan országokban vesznek fel, ahol nem teljesen demokratikus körülmények uralkodnak. Felmerülhet, hogy az adatokat közlő intézetek politikai nyomás alatt vagy egyenesen politikai függésben készítik el kutatásaikat, amiből az is következhet, hogy a publikált eredmények nem valódiak, és a közvéleményhez már csak hamis számok jutnak el. Jó példa az ilyen típusú kételyek erős jelenlétére a putyini Oroszország, ahol a fő közvélemény-kutató intézetek egy kivételtől – a Levada Centertől – eltekintve a Kreml befolyása alatt működnek (Frye et al. 2017). Hozzá kell tenni továbbá, hogy éppen a legjobb nemzetközi szakmai reputációval rendelkező Levadát 2016-ban „külföldi ügynöknek" nyilvánították amiatt, hogy Oroszországon kívüli forrásokból is finanszírozta működését (BBC 2016). Ez egyben oda vezetett, hogy a 2018-as elnökválasztási kampányban már nem közöltek adatokat attól való félelmükben, hogy a törvény értelmében akár be is zárathatnák az intézetet, mivel a felmérések ismertetése a választásokba való külső beavatkozásként is értelmezhető (Radio Free Europe 2018).

Ugyancsak megkérdőjelezheti a társadalmi attitűdökkel kapcsolatos értelmezések érvényességét, hogy a hibrid rezsimekben nemritkán hatalmas erőfölénnyel működő állami propaganda manipulációi, az egyoldalú tájékoztatás és az, hogy az ellenzék üzenetei, narratívája el sem tudnak jutni a választók egy jelentős részéhez, nagymértékben torzíthatják a valós helyzetről alkotott állampolgári véleményeket. A hatalom által manipulált percepciók természetesen velejárói lehetnek a hibrid rezsimeknek, a rendszer stabilitása szempontjából kiemelten fontos is, hogy valódi támogatottság legyen a vezető és rezsime mögött (Levitsky–Way 2010, 20). Mindez azonban csak arról mond sokat, hogy a társadalmi hangulat, az állampolgárok véleményei hogyan alakultak ki, mik lehettek rá hatással. Az egyenlőtlen erőviszonyok és a hatékony kormányzati propaganda megléte viszont nem jelenti azt, hogy a felmérések által bemutatott helyzetkép ne lehetne valós.

A harmadik gyakori kétely a hibrid rezsimekben élő emberek válaszainak őszinteségére vonatkozik: fel merik vállalni negatív véleményeiket azok, akik olyan politikai kontextusban élnek, ahol a kritikus hangokat retorziók is érhetik? Rose (2007) tizenhárom posztkommunista országban elvégzett kutatása azt mutatta, hogy ez a feltevés, legalábbis a volt szocialista blokkban, nem igazolható.

Rose mintájában a korszak „szabadnak" számító országai (például Csehország, Magyarország, Szlovákia) mellett a demokrácia minősége szempontjából kifejezetten rossz hírű országok (Oroszország, Fehéroroszország, Ukrajna) is helyet kaptak. E kutatásból az derült ki, hogy a „részben szabad" vagy a „nem szabad" minősítésű országokban nem volt magasabb azok aránya, akik féltek kifejezni a véleményüket, és akik úgy vélték, hogy megtorlásra számíthatnak azok, akik a hatalomnak nem tetsző véleményeket hangoztatnak (Rose 2007, 130). A posztkommunista országokra vonatkozóan cáfolta azokat a hipotéziseket, miszerint aki képzetlenebb vagy szegényebb, az jobban fél elmondani a véleményét, illetve hogy aki jobban informált a közélettel kapcsolatban, az kevésbé fél felvállalni az álláspontját. Angelusz Róbert (2000, 123–130) a magyar viszonyokra vonatkozóan kimutatta, hogy az államszocialista rendszer puhulásával párhuzamosan a „látens közvélemény" is csökkent, az 1970-es és 1980-as években is jól kutatható volt többek között a gazdasági közhangulat romlása, amely a rendszerváltáshoz közeledve a magyar közvélemény átalakulásának kiindulópontja volt.

Kifejezetten az orosz trendeket vizsgálva Treisman (2014) arra jutott, hogy az öncenzúra még a Putyin-rezsimben sem torzít érdemben a közvélemény-kutatási eredményeken. Korábban Colton és Hale (2008) is azt mutatta ki, hogy Putyin támogatottsága valós, és nem egyszerűen arról van szó, hogy a Kreml által manipulált kutatási eredmények alakítanák ki ezt a pozitív látszatot. Putyin népszerűségének alakulását vizsgálva Treisman bemutatta, hogy jelentős részben a rezsim gazdasági teljesítményétől függ, hogy mennyire látják pozitívan a ténykedését a választók. Az is kiderült ugyanakkor, hogy az oroszok jelentős része is tisztában van azzal, hogy egyenlőtlen feltételek mellett állnak a rajtvonalhoz a különböző politikai szereplők a választási kampányokban. A 2012-es választásokat követően kevesebb mint 40% gondolta azt, hogy Putyin akkor is nyert volna, ha lett volna az országban szabad sajtó, amely rendszeresen beszámolhatott volna a hatóságok visszaéléseiről (Treisman 2014, 385). Az ukrán válság kezdete és a Krím-félsziget elfoglalása után két évvel Frye és szerzőtársai (2017) is azt vizsgálták, hogy valós-e Putyin kiemelkedően magas támogatottsága, vagy egyszerűen egy társadalmi megfelelési kényszer által hajtott, mesterségesen magas mutatóról van szó. A szerzők több saját kísérletet is végeztek Oroszországban, és arra jutottak, hogy Putyin támogatottsága nagyjából 80% körül volt ez időszakban, ami nem sokkal maradt el az orosz intézetek által közölt számoktól. A népszerűségi mutatók mögött tehát még Oroszországban sem az állt, hogy az emberek félnének elmondani a véleményüket, hanem Putyin valóban népszerű volt. Fontos hozzátenni ehhez azt is, hogy az egyre inkább autoriter irányba mozduló orosz rezsimben tizenöt év alatt sem változott a politikai preferenciákat vizsgáló kutatásokban a válaszmegtagadók aránya (aki „nem tudja" választ ad, vagy nem válaszol a kérdésekre), a Kremltől független Levada méréseiben sem.

Míg a posztkommunista régióban a válaszmegtagadás kezelhető probléma a kutatások során, addig az észak-afrikai és közel-keleti rezsimekben már nagyobb gondot okoz. Az arab tavasz utáni demokráciaattitűdöket vizsgáló Arab Transformations Project a politikailag érzékenyebb kérdéseknél egyértelműen magasabb válaszmegtagadást tapasztalt, különösen az idősebb korosztályok és a nők körében (Abott et al. 2017). A különösen turbulens politikai időszakon átesett Tunéziában és Egyiptomban még a régión belül is magas volt azok aránya, akik a „nem tudja" válaszba menekültek a politikai jellegű kérdéseknél. Abott és szerzőtársai azt is hangsúlyozzák, hogy a rezsimváltást követő években sokan érezhetően nem is tudták, hogy mit gondoljanak a demokráciáról, vagy hogy egyáltalán nekik személyesen milyen rendszer lenne jó. Ezekben az országokban esetenként a közvélemény-kutatások fizikai kivitelezése is nehézségekbe ütközött: Irakban és Líbiában komoly biztonsági kockázatot jelentett a kérdőívezés, míg Egyiptomban a hatóságok bizonyos térségekbe be sem engedték a nemzetközi kutatási projekt kérdezőbiztosait.

Az illiberális rezsimekben tapasztalható mérési korlátokra hívja fel a figyelmet harmincnégy afrikai ország vizsgálata alapján Carlson (2018). Az Afrobarometer kutatási adatait elemezve az derült ki, hogy ugyan még az afrikai elnyomó rezsimekben készült felmérések is használhatók, de érdemes az interpretációjukkal vigyázni, ha az adatokat közvetlenül a választások előtt vették fel. Sokkal megbízhatóbbnak bizonyult a választási ciklusok más időszakaiban készült felméréseket figyelembe venni, ha a társadalomban uralkodó hangulatra, attitűdökre voltak kíváncsiak. Emögött Carlson szerint az áll, hogy a súlyosan represszív afrikai rezsimekben a választások előtti hónapokban – amikor a legkockázatosabb a rezsimet kritizálni – az inkumbensek támogatottsága látványosan megugrik, és a későbbi választási adatokkal összevetve egyértelműen az derül ki, hogy a választások előtt az inkumbenseket túlmérik. Az afrikai hibrid vagy egyenesen autoriter rezsimekben a választási kampány tehát rontja az adatok minőségét, mivel ez az időszak komoly nyomás alá helyezi a választót, és a válaszokban is kimutathatóan tükröződik az igazodási kényszer. Nyugalmasabb politikai időszakokban ez még az afrikai rezsimekben sincs így, és reálisabb helyzetképet lehet kapni a társadalomban uralkodó véleményekről.

A demokráciával kapcsolatos attitűdökről végzett kutatásokra vonatkozóan tesz hasznos megállapításokat a *Democratization*ben megjelent írásában Carnaghan (2011). Az orosz példán végzett kutatásai alapján az amerikai szerző azt látja az egyik legfőbb veszélynek, ha olyan intézményekről és értékekről kérdezik az állampolgárokat, amelyeket a saját, hétköznapi életükből nem ismernek, esetleg soha nem is tapasztaltak. A félrevezető válaszok és interpretációk esélye meglehetősen nagy, ha olyan rezsimekben kérdeznek a demokráciával kapcsolatos személyes viszonyról, ahol a demokratikus intézmények nem léteznek, vagy soha nem

működtek jól (Carnaghan 2011, 689). Ilyen helyzetekben a későbbi interpretációt nagyban segíti, ha a kutatás nemcsak arra kíváncsi, hogy mekkora a demokratikus berendezkedés támogatottsága, hanem megpróbálja feltárni, hogy a megkérdezetteknek mit jelent a demokrácia, és milyen tartalommal, jellemzőkkel társítják azt. A másik fontos észrevétel a kérdések konkrétságára vonatkozik. Eszerint úgy lehet minimalizálni a félreértéseket, ha a demokrácia működésének néhány egészen konkrét aspektusán (például a választások, az igazságszolgáltatás, a média állapotán) keresztül próbáljuk megfogni azt, hogy miként látják összességében a demokrácia helyzetét a választók.

A következőkben bemutatásra kerülő, Magyarországra vonatkozó kutatási eredmények szem előtt tartották a fenti szempontokat. A kutatás tisztázta, hogy a magyar választók számára mit jelent a demokrácia, és a válaszok a nyugat-európai demokráciaképpel kompatibilis összképet mutattak (Bíró-Nagy–Laki 2018, 8–9). A magyarok a leggyakrabban valamely szabadságjogra asszociálnak a demokrácia szó hallatán. Ilyen típusú válaszok adták az említések 24%-át. A válaszok 17%-a valamilyen módon a szólásszabadságra vonatkozott (ez volt a leggyakoribb válasz az összes említés között), de szintén a gyakoribb asszociációk közé tartozott a szólásszabadság következményeként is felfogható sajtószabadság. Kifejezetten gyakori válasznak bizonyult két általánosabb fogalom, a szabadság (12%) és az egyenlőség (14%) említése. Szintén gyakran asszociálnak a magyarok a demokrácia kapcsán a választásokra, valamint a népuralomra – arra, hogy a demokráciákban a hatalom forrása a nép. Összességében megállapítható, hogy elsősorban az emberi jogok első generációjához tartozó politikai szabadságjogokat értik a magyarok a demokrácián, és sokan kapcsolják a demokráciát az egyenlőség és az egyenjogúság fogalmaihoz – a jóléttel és a biztonsággal kapcsolatos asszociációk csak ezek után következnek.

Összhangban a Carnaghan által jelölt iránnyal, a kutatás annak felmérésére is törekedett, hogy a magyar demokrácia működésének általános megítélésén túl a demokrácia különböző feltételei és jellemzői mennyire valósulnak meg hazánkban. Ehhez a kérdezőbiztosok arra kérték a válaszadókat, hogy különböző állításokat értékeljenek egy 1-től 10-ig terjedő skálán aszerint, hogy szerintük mennyire teljesülnek jelenleg Magyarországon. A minél magasabb érték az adott állítás nagyobb fokú teljesülését jelezte. A válaszadók átlagosan 4,4 (ez a korrupció szintjével kapcsolatos elégedetlenséget fejezte ki) és 6,9 (a vallásszabadság érvényesülését tartották a leginkább igaznak a válaszadók) közötti értékeléseket adtak a különböző állításokra, ami összesítve leginkább közepesnek mondható. A posztkommunista országokban tapasztalt korábbi válaszmegtagadási megállapítások a magyar esetben is érvényesültek: ezek mértéke kezelhető, a „nem tudja/nem válaszol" kategóriába a legtöbb esetben a megkérdezettek 3–7%-a esett, és egyetlen esetben sem haladta meg a 15%-ot. Érdemes továbbá hozzátenni, hogy

az adatfelvétel ideje a 2018-as választások után négy hónappal volt, tehát nem esett a felfokozott hangulatú választási kampány idejére, és már leülepedhettek az újabb fideszes választási győzelem utáni tapasztalatok.

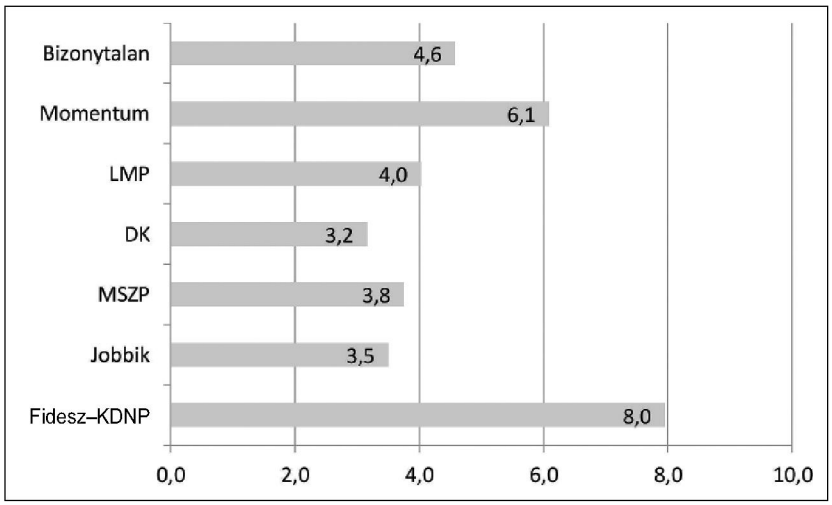
Polarizáció a magyar demokrácia működésének megítélésében

A magyar demokrácia minőségének percepciójával kapcsolatban talán a legfontosabb megállapítás az, hogy párhuzamos valóságok léteznek a magyar választók fejében. A kutatási eredményekből világosan kirajzolódik, hogy a demokrácia bizonyos elemeinek, jellemzőinek és a demokráciával kapcsolatos elvárásoknak a teljesüléséről alkotott vélemények tekintetében a legmeghatározóbb változó a pártpreferencia. Az ellenzéki és a kormánypárti szimpatizánsok mintha két különböző ország politikai berendezkedéséről nyilvánítottak volna véleményt. A Fidesz-szavazók átlagosan kétszer magasabb pontszámot adtak a különböző állításokra a tízes skálán, mint az ellenzéki pártok támogatói. A leginkább elégedetlennek a Demokratikus Koalíció szavazói tekinthetők, de a Jobbik és az MSZP támogatói is rendkívül borúsan látják a hazai demokrácia minőségét. Az LMP-sek a többi ellenzéki szavazóhoz képest egy fokkal kevésbé kritikusak, de így is az elégedetlenebb oldalhoz tartoznak. A bizonytalan szavazók is elégedetlenek a magyar demokrácia működésével, ők átlagosan 0,8–1 ponttal adtak rosszabb értékelést az átlagnál. A demokrácia működése szempontjából három kulcsfontosságú példán keresztül illusztrálom a demokratikus működéssel kapcsolatos vélemények szélsőséges polarizációját: ezek a szabad és tisztességes választások meglétével, az igazságszolgáltatás függetlenségével és a kormánytól független intézmények ellenőrző funkciójának teljesülésével kapcsolatos attitűdök.

Szabad és tisztességes választások

Annak ellenére, hogy a középértékre, összességében 5,5-re értékelték a magyarok a választások szabadságáról és tisztességességéről szóló állítást, a pártpreferencia szerinti bontásból *(l. ábra)* világosan látszik, hogy a közepes értékelés valójában hiányzik, és óriási különbség van a kérdés megítélésében a kormánypárti és az ellenzéki szavazók között. Míg a kormánypártiakban kétség nem merül fel (8-ra értékelték a hazai választások demokratikusságát), addig – ha a kevés momentumos válaszadót nem számítjuk – az ellenzéki szavazók maximum 4-est, de még a bizonytalanok is csak 4,6-ot adtak erre az állításra.

1. ábra. Mennyire teljesül? „A választások szabadok és tisztességesek" (átlagok 1-től 10-ig terjedő skálán)



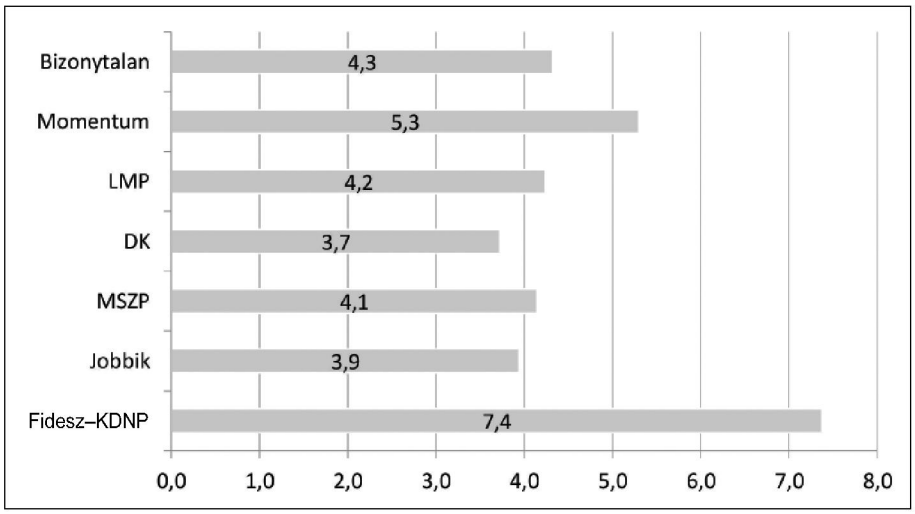
Forrás: Závecz Research, 2018. augusztus.

A szociodemográfiai bontásokat tekintve érdekes eltéréseket látunk a településtípus szerinti bontásban, ugyanis – a falvak mellett – Budapesten a leginkább elégedettek a választás tisztaságával. Ne feledjük, a 2018-as országgyűlési választáson épp a fővárosban szavaztak át a legnagyobb arányban a különböző ellenzéki pártok szavazói más pártok egyéni képviselőjelöltjeire, hogy taktikai szavazással próbálják megakadályozni a kormánypárti mandátumszerzést. Számos helyen siker koronázta ezt a törekvést a fővárosban, aminek lehet az a hatása, hogy relatíve többen gondolják úgy, a választások még elég tiszták ahhoz, hogy ne csak a Fidesz nyerhessen.

Független igazságszolgáltatás

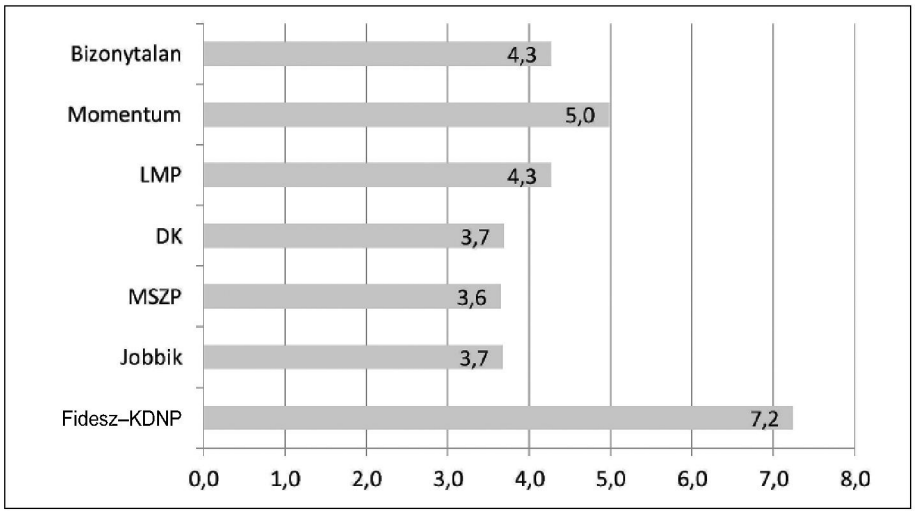
Nem bíznak meg különösebben a magyarok a hazai igazságszolgáltatás függetlenségében. Mindössze 5,3-ra értékelték azt az állítást, miszerint a bíróságok a politikától függetlenül működnek. A fideszes szavazók bíznak leginkább a bírák pártatlanságában (7,4), az ellenzéki szavazók, de még a bizonytalanok is jóval pesszimistábbak a bíróságokra nehezedő politikai nyomás kérdésében *(2. ábra)*. Véleményüket vélhetően az is negatív irányban befolyásolta, hogy a 2018-as országgyűlési választás után a kormány belekezdett a bírósági rendszer átalakításába, melynek egyik legfőbb eleme volt a politikailag kényes ügyek különbíróságok alá való kiszervezése.

2. ábra. Mennyire teljesül? „A bíróságok a politikától függetlenül működnek" (átlagok 1-től 10-ig terjedő skálán)



Forrás: Závecz Research, 2018. augusztus.

3. ábra. Mennyire teljesül? „Vannak olyan, kormánytól független intézmények, melyek korlátozzák a kormány hatalmát" (átlagok 1-től 10-ig terjedő skálán)



Forrás: Závecz Research, 2018. augusztus.

Független intézmények – fékek és ellensúlyok

5,2-re értékelték a válaszadók azt az állítást, miszerint vannak kormánytól független intézmények, amelyek korlátozzák a kormány hatalmát. A viszonylag alacsony pontszám vélhetően összefügg azzal, hogy ellenzéki oldalról számtalan kritika éri a törvény szerint független intézményeket, hogy azok kormányzati érdekeket szolgálnak, a Legfőbb Ügyészségtől kezdve az Alkotmánybíróságon és az Állami Számvevőszéken át egészen a Magyar Nemzeti Bankig.

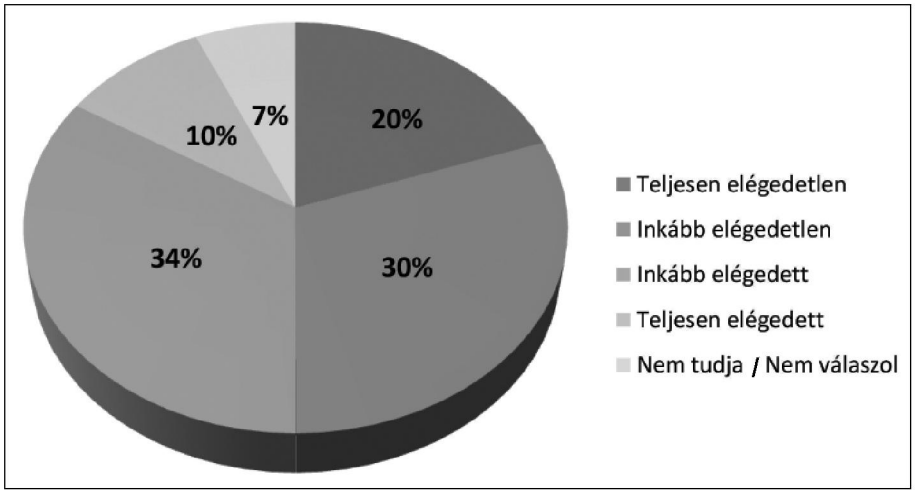
A pártpreferenciát tekintve szembetűnő *(3. ábra)*, hogy a szocialista, a DK-s és a jobbikos szavazók egyaránt rendkívül szkeptikusak a független intézmények működésével kapcsolatban (4 alatti pontszámot adott mindhárom tábor). A kormánypártok szavazóit leszámítva mindenki (a bizonytalanok is) az átlagnál roszszabbra értékelte az állítást – szerintük a független intézmények nem töltik be a fékek és ellensúlyok rendszerében a szerepüket hatékonyan.

Elégedettség a magyar demokrácia működésével

Ha általánosságban kérdezünk rá a magyar demokrácia működésével kapcsolatos elégedettségre, akkor megállapítható, hogy a magyar demokrácia jelenlegi működésével kapcsolatban többségben vannak azok, akik negatívan látják a helyzetet. A sorozatban harmadik kétharmados fideszes parlamenti többséggel zárult választás után néhány hónappal a magyaroknak pontosan a fele volt elégedetlen a demokrácia működésével *(4. ábra)*. A megkérdezettek 20%-a kifejezetten rossz véleménnyel van a jelenlegi politikai berendezkedés minőségéről, további 30% pedig szintén inkább elégedetlen, és aggodalommal tekint a magyar demokrácia állapotára. Velük ellentétben a válaszadók 44%-a alapvetően pozitívan értékeli a demokrácia állapotát hazánkban, de mindössze minden tizedik magyar látja kifejezetten rózsásnak a azt. Fontos látni, hogy habár viszonylag szűk, 6 százalékpontos többségben vannak csak azok, akik negatívan szemlélik a hazai demokrácia trendjeit, elégedetlenségük mértéke erősebb, mint a másik tábor elégedettsége.

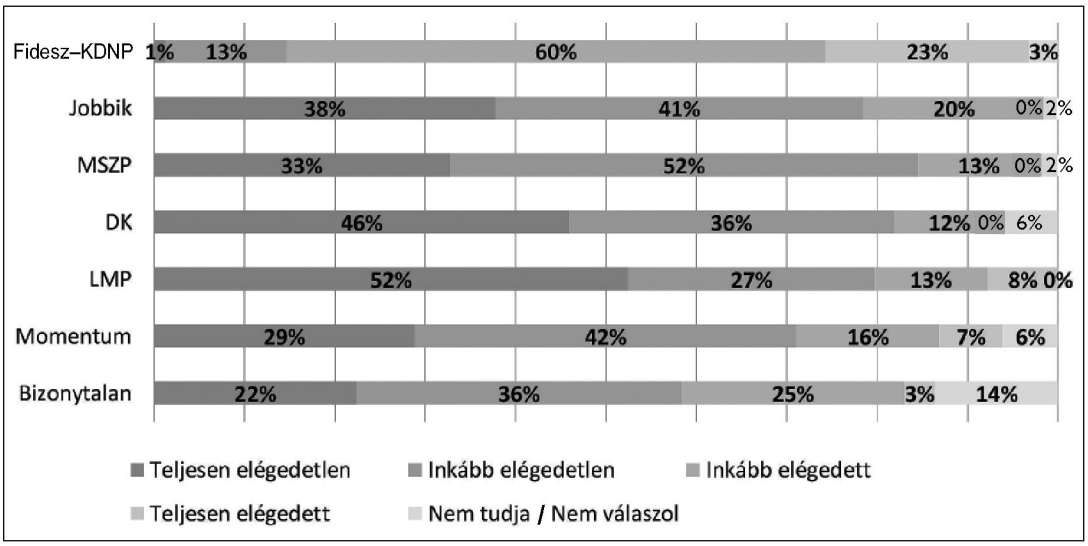
A pártpreferenciát vizsgálva itt is kirajzolódik, hogy a kormánypárti szavazók elsöprő többsége elégedett a demokrácia állapotával, míg az ellenzéki szavazók sokkal borúsabban látják a helyzetet *(5. ábra)*. A fideszesek 83%-a nem talál különösebb kivetnivalót a hazai politikai rendszer minőségében, habár mindössze 23%-nyian vannak azok, akik teljesen elégedettek a demokrácia állapotával. Az ellenzékieknek ezzel szemben végtelenül lesújtó a véleményük: az MSZP-sek és a DK-sok a legelégedetlenebbek (82-85%-uk szerint gondok vannak a demokrácia működésében), de igen rossz véleménnyel vannak az LMP-sek (80%) és a jobbiko-

4. ábra. Ön mennyire elégedett a demokrácia működésével jelenleg Magyarországon?



Forrás: Závecz Research, 2018. augusztus.

5. ábra. Ön mennyire elégedett a demokrácia működésével jelenleg Magyarországon?


Fidesz–KDNP 1% 13% 60% 23% 3%
Jobbik 38% 41% 20% 0% 2%
MSZP 33% 52% 13% 0% 2%
DK 46% 36% 12% 0% 6%
LMP 52% 27% 13% 8% 0%
Momentum 29% 42% 16% 7% 6%
Bizonytalan 22% 36% 25% 3% 14%
Teljesen elégedetlen
Inkább elégedetlen
Inkább elégedett
Teljesen elégedett
Nem tudja / Nem válaszol

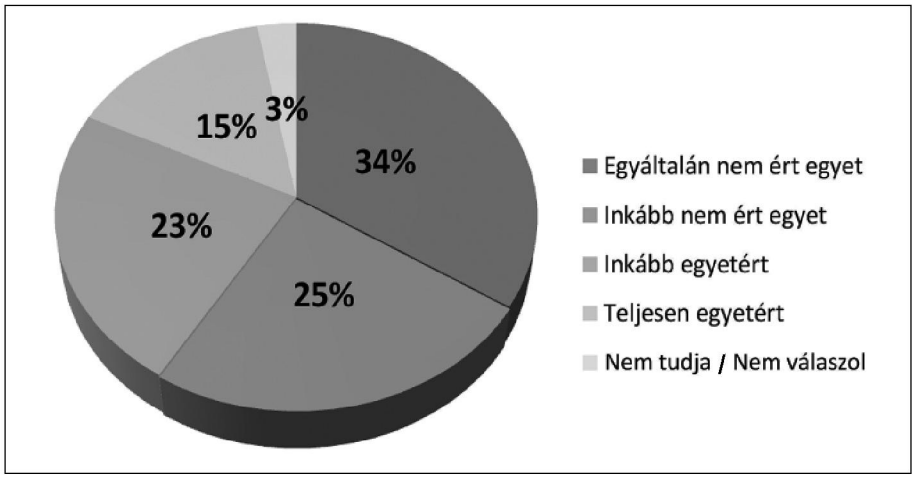
Forrás: Závecz Research, 2018. augusztus.

sok is (78%). Szembetűnő, hogy egyetlen olyan Jobbik-, MSZP- vagy DK-szavazó sem volt, aki teljesen elégedett lett volna a demokrácia működésével. A bizonytalanok körében kisebb az elégedetlenség, de körükben is kétszer annyian vannak az elégedetlenek – ez azonban a jelek szerint nem elegendő ahhoz, hogy politikai aktivitásuk nőjön.

Széles körű szkepszis az elszámoltathatósággal szemben: „a következmények nélküli ország"

A kutatási eredmények alapján a magyar demokrácia egyik fontos jellemzője az, hogy erősen megingott a hit a politikusok elszámoltathatóságával kapcsolatban. A megkérdezetteknek csak a 38%-a értett egyet azzal az állítással, hogy a politikusokra ugyanazok a törvények vonatkoznak, mint az átlagemberekre, 59%-nak viszont ennél jóval negatívabb a véleménye *(6. ábra)*.

6. ábra. Ön egyetért vagy nem ért egyet a következő állítással? „Magyarországon a politikusokra ugyanazok a törvények vonatkoznak, mint az átlagemberekre"

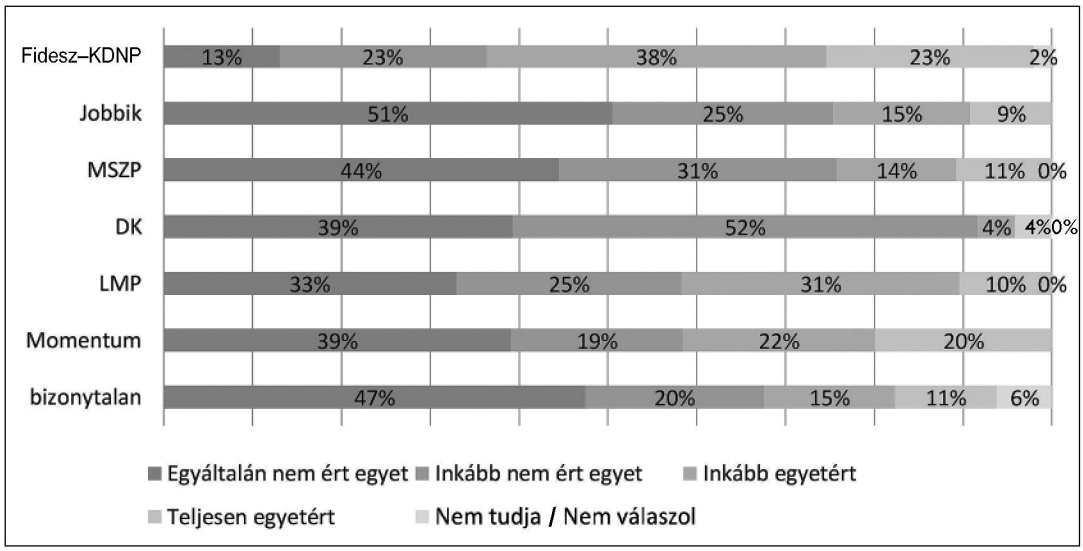


Forrás: Závecz Research, 2018. augusztus.

Az előző fejezetben már bemutatott polarizációs trendnek megfelelően a kormánypárti szavazók valamelyest pozitívabban látják a helyzetet *(7. ábra)*: 62%-uk hiszi azt, hogy hazánkban a törvény előtt mindenki egyenlő, viszont az ellenzéki térfélen mindegyik párt táborában többségben vannak a kételkedő vélemények. A Jobbik és az MSZP szavazóinak is a háromnegyede véli úgy, hogy a hazai politikai establishmentnek kiváltságai vannak a törvény előtt, a DK-sok elsöprő többsége (90%) bizalmatlan, az LMP és a Momentum szavazói viszont némileg megosztottabbak.

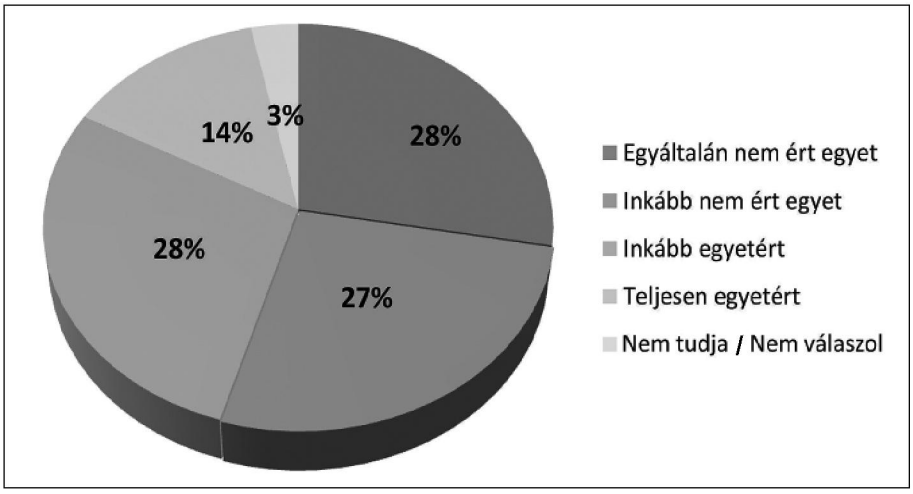
Az előző kérdéshez hasonlóan szkeptikusok a magyarok azzal kapcsolatban, hogy a magyar politikai életben következményei lennének a tetteknek *(8. ábra)*: 55% szerint a politikusok lényegében bármit megtehetnek, és csak 42% véli úgy, hogy az országot vezető elitnek a cselekedetek következményeit viselnie kell.

7. ábra. Ön egyetért vagy nem ért egyet a következő állítással? „Magyarországon a politikusokra ugyanazok a törvények vonatkoznak, mint az átlagemberekre"



Forrás: Závecz Research, 2018. augusztus.

8. ábra. Ön egyetért vagy nem ért egyet a következő állítással? „Magyarországon a politikában a tetteknek következménye van"



Forrás: Závecz Research, 2018. augusztus.

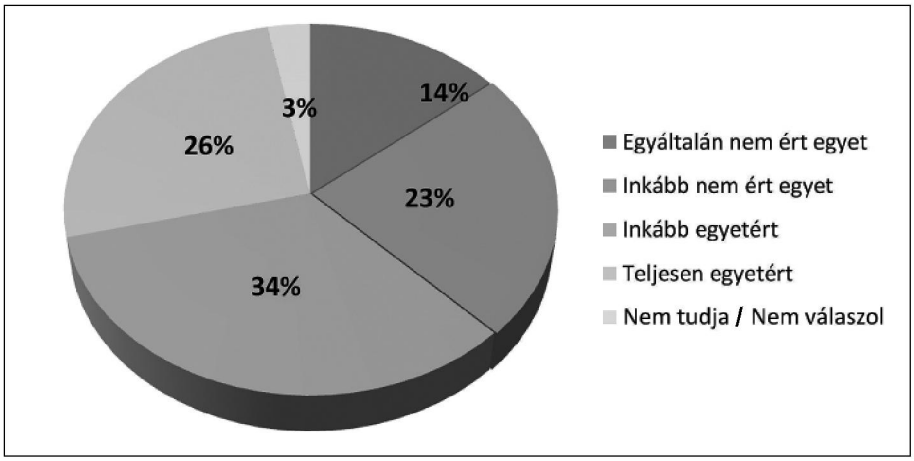
Kormánypártiak és ellenzékiek ismét más-más szemüvegen keresztül figyelik a hazai politikai életet: míg a kormánypártiaknál 69% értett egyet az állítással, addig a jobbikosoknak (25%) és a DK-soknak (24%) csak a negyede, a szocialistáknak (35%) és az LMP-seknek (37%) pedig bő harmada értett egyet, de a bizonytalanoknak is csak 29%-a véli úgy, hogy a hazai politikai életben nem lehet kibújni a tettek következményei alól.

A többség zsarnoksága?

A jelenlegi magyar demokráciában az ellenzéki szavazók úgy érzik, hogy a kormány nem törődik velük, és ez a törvényalkotásban is lecsapódik: a parlamenti többség a kisebbség véleményét egyáltalán nem veszi figyelembe a döntések meghozatalánál.

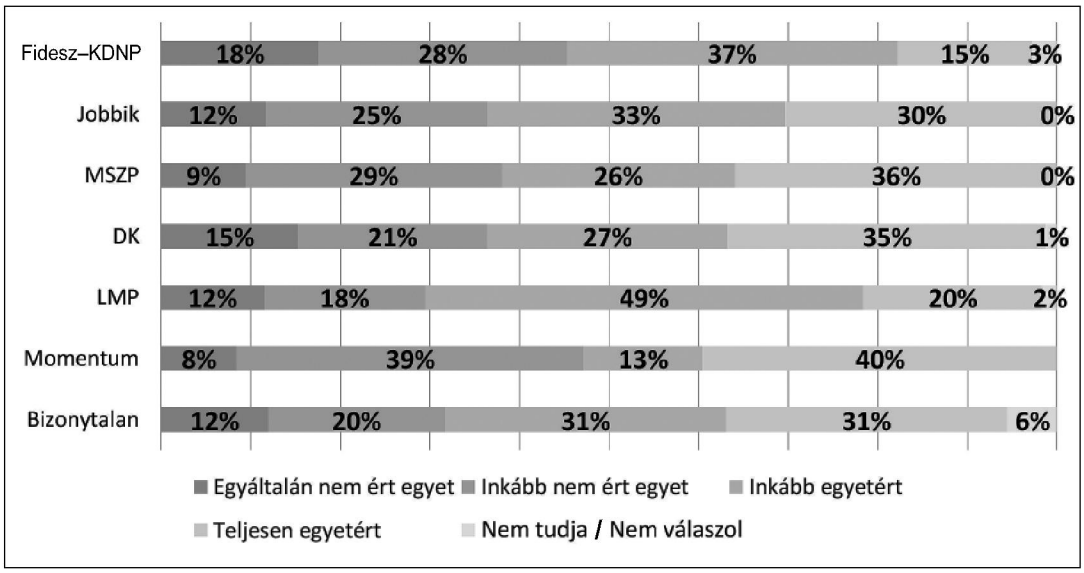
Ezt az érzetet erősíti a kutatás azon kérdése, amely szerint többségben vannak azok, akik úgy érzik, a kormány csak azokkal törődik, akik rá szavaznak *(9. ábra)*. A megkérdezettek 60%-a értett egyet az állítással, míg 37% szerint a kormány minden választói csoport érdekét figyelembe véve hozza meg döntéseit.

9. ábra. Ön egyetért vagy nem ért egyet a következő állítással?
„A kormány csak azokkal törődik, akik rá szavaznak"



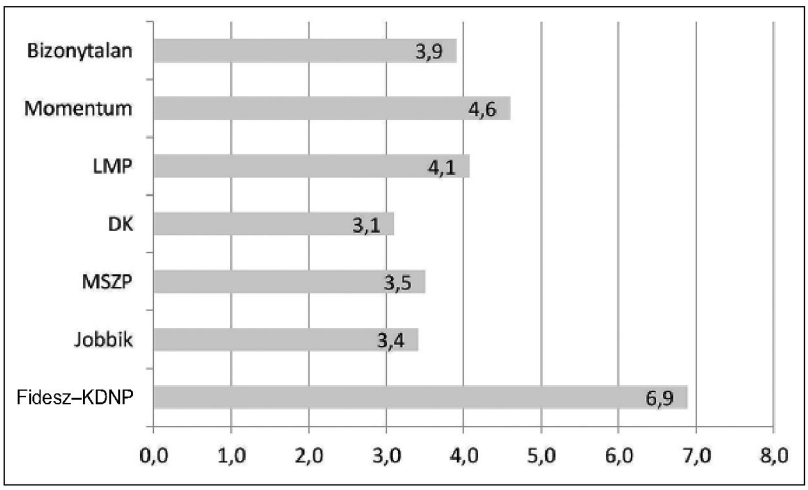
Forrás: Závecz Research, 2018. augusztus.

10. ábra. Ön egyetért vagy nem ért egyet a következő állítással?
„A kormány csak azokkal törődik, akik rá szavaznak"



Forrás: Závecz Research, 2018. augusztus.

11. ábra. Mennyire teljesül? „A kormány az ellenzék véleményét is figyelembe veszi a döntéseinél" (átlagok 1-től 10-ig terjedő skálán)



Forrás: Závecz Research, 2018. augusztus.

Ebben a kérdésben nem látunk óriási eltérést a kormánypárti és ellenzéki szavazók véleménye között *(10. ábra)*: a fideszesek 52%-a is egyetért az állítással, tehát körükben is többségben van az az álláspont, hogy az ellenzéki szavazók érdekeit nem veszi figyelembe a kormány. Ezzel szemben az ellenzéki és bizonytalan szavazóknál 62–69% között változik az egyetértési arány, tehát a nem kormánypártiak körülbelül kétharmada érzi úgy, hogy a kormány egyáltalán nem törődik velük.

A parlamenti munka konszenzusos jellegéről még annyira sincs jó véleménnyel a magyar társadalom, mint a választások tisztességességéről vagy a független intézmények működéséről *(11. ábra)*: tízes skálán mindössze 4,8-ra értékelték a válaszadók azt az állítást, hogy a kormány az ellenzék véleményét is figyelembe veszi a döntéseinél. Erre a kérdésre a kormánypárti szavazók sem adtak 7-esnél jobb értékelést, vélhetően ők is valamennyire egyoldalúnak tartják a jelenlegi törvényalkotást. Az ellenzéki szavazók alacsony értékelése mellett feltűnő a bizonytalanok 4-est meg nem haladó pontszáma is.

Konklúziók

A magyar demokráciával kapcsolatos állampolgári attitűdök vizsgálata alapján kijelenthető, hogy a választók Magyarországon továbbra is fel merik vállalni akár a hatalomról alkotott negatív véleményüket is. A posztkommunista országokban tapasztalt trendek megállnak hazánkban is: nem látunk bizonyítékot érdemi mértékű öncenzúrára, a negatív vélemények tömeges elhallgatására. A tanulmányban bemutatott adatokból egyértelmű, hogy Magyarországon van lehetőség a szembehelyezkedő, kritikus vélemények nyílt megfogalmazására a hatalom számára fontos politikai témákban is, és a kormánnyal kritikus választók nem is tagadják álláspontjukat. A magyar helyzet fontos tanulsága, hogy a társadalom jelentős része tudatában van annak, hogy a hazai demokrácia helyzete nem rózsás, elégedetlen ezzel a helyzettel, és ezt el is mondja a kérdezőbiztosoknak. A magas válaszmegtagadásban, az eltitkolt preferenciákban való hit a korábbi magyar választási kampányokban (2014, 2018) gyakori mankója volt a felmérésekben rosszul álló ellenzéki pártoknak, de a választási eredmények és velük összevetve a választások előtti utolsó publikált közvélemény-kutatások (kozvelemenykutatok.hu 2018) mindkét alkalommal azt igazolták, hogy a közvélemény-kutatásokat továbbra is hiteles forrásnak lehet tekinteni a választási előrejelzésekhez. Néhány afrikai rezsimmel ellentétben ezen Magyarországon az sem változtat, ha a kampány felfokozott hangulatú heteiben készülnek a felmérések. Érdemes hozzátenni azt is, hogy bár a kormányhoz köthető és a kormánytól nem függő intézetek anyagi lehetőségeiben hatalmas különbségek vannak, továbbra is vannak olyan műhelyek,

amelyeknek köszönhetően a hatalom megítéléséről a hatalomtól független forrásokból lehet tájékozódni.

Korábbi kutatásokból is ismert (lásd például Gerő–Szabó 2015), hogy a demokrácia mint politikai rendszer általánosságban többségi támogatást élvez Magyarországon. Azonban a sorozatban harmadik nagyarányú fideszes választási sikert követően már többségben vannak azok, akik a magyar demokrácia jelenlegi működésével kapcsolatban negatívan látják a helyzetet. Az Orbán-rezsim demokratikus működésével kapcsolatos vélemények ugyanakkor szélsőségesen polarizáltak. A kormánypárti szavazók elsöprő többsége elégedett a demokrácia állapotával (ezt alátámasztják a konkrét demokratikus intézményekre vonatkozó kérdések is), míg az ellenzéki szavazók lesújtónak látják a helyzetet. A fideszes szavazók többségén kívül senki sem gondolja (a bizonytalanok sem), hogy a magyar demokrácia állapota alapvetően rendben van. Érdemes azonban megjegyezni, hogy csak minden ötödik fideszes teljesen elégedett a demokrácia állapotával, ami jelzi, hogy a kormánypárti szavazók szerint sem ez a terület a Fidesz fő erőssége.

A demokrácia minősége terén létező kormánypárti és ellenzéki valóságok megerősítik azokat a megállapításokat, miszerint a magyar társadalom pártos értelemben erősen elfogult, a polarizáció az elmúlt években csak tovább nőtt hazánkban, és a politikai helyzetértékelést alapjaiban határozza meg a kormányzati vagy ellenzéki szimpátia (Patkós 2018). Nemcsak arról van szó, hogy a választók nagyon szeretnék a saját pártjukat, hanem arról is, hogy a másik elutasítása identitáselem a táboron belül. A rezsim elutasítása alapvető önidentifikációs pontja valamennyi ellenzéki tábornak, és láthatóan összeköti őket az is, ahogyan az Orbán-kormány demokratikus működéséről gondolkodnak.

A nem kormánypárti szavazók kifejezetten rosszul érzik magukat a jelenlegi rezsimben. Többségben vannak azok, akik úgy érzik, a kormány csak azokkal törődik, akik rá szavaznak, és széles körben elfogadott nézet, hogy a többség a kisebbség véleményét egyáltalán nem veszi figyelembe a döntések meghozatalánál. A hazai demokrácia működésével szemben meglévő erős kételyeket támasztja alá, hogy az ellenzéki szavazók már nem hisznek abban sem, hogy léteznének még olyan, kormánytól független intézmények, amelyek a kormányt ellenőrzés alatt tarthatnák. Erős tehát az a meggyőződés, hogy a magyar kormány érdemi fékek és kontroll nélkül végzi munkáját. Ha nincs bizalom a kormány ellenőrizhetőségében, akkor nem meglepő, hogy a vezetők elszámoltathatóságába vetett hit is gyenge. Ennek bizonyítéka, hogy a negyedik Orbán-kormány idején kisebbségben vannak azok, akik szerint a politikusoknak viselniük kell tetteik következményeit, és akik úgy vélik, a politikusokra ugyanazok a törvények vonatkoznak, mint az átlagemberekre. Mivel az ország ellenzéki fele a demokrácia működésébe vetett hitét jórészt elvesztette 2018 után, a következő évek nagy kérdése az lesz,

hogy mindez nagyobb aktivitást ébreszt-e a kormánykritikus választókban, vagy lemondással vegyes passzivitáshoz vezet.

A jövőbeli hazai demokráciakutatások perspektívájából fontos vizsgálati szempont lehet, hogy a demokrácia állapotáról alkotott borúlátó ellenzéki vélemények akkor is tartósan megmaradnak-e, ha az ellenzéki pártok a 2010–2018-as időszakhoz képest több sikert érnek el a különböző választásokon (például több önkormányzatban veszik át az irányítást, vagy több egyéni választókerületben aratnak győzelmet). Ezek a jövőbeli tapasztalatok segíthetnek majd eldönteni, hogy a magyar demokrácia megítélésével kapcsolatos szélsőséges polarizáció a hibridizáció megerősödő percepcióját jelenti-e a nem fideszes választók körében, vagy az ellenzék politikai sikertelensége miatt egyszerűen a pártosság és az ellenzéki szavazók reményvesztettségének újabb megjelenése.

Felhasznált irodalom

Abbott, Pamela–Sapsford, Roger John–Diez-Nicolas, Juan-Teti, Andrea 2017: *The Methods Handbook for the Political and Social Transformations in the Arab World Project.* University of Aberdeen, Aberdeen.

Angelusz Róbert 2000: *A láthatóság görbe tükrei. Társadalomoptikai tanulmányok.* Új Mandátum, Budapest.

BBC 2016: Russia's Levada Centre polling group named foreign agent. https://www.bbc.com/news/world-europe-37278649 (letöltve: 2019. 04. 02.)

Bíró-Nagy András–Laki Gergely 2018: *Demokrácia és a magyar társadalom.* Friedrich-Ebert-Stiftung–Policy Solutions, Budapest.

Carlson, Elisabeth 2018: The perils of pre-election polling: Election cycles and the exacerbation of measurement error in illiberal regimes. *Research and Politics,* 5 (2) 1–9.

Carnaghan, Ellen 2011: The difficulty of measuring support for democracy in a changing society: evidence from Russia. *Democratization,* 18 (3) 682–706.

Colton, Timothy–Hale, Henry 2008: *The Putin vote: the demand side of hybrid regime politics. Paper presented at the conference „The Frontiers of Political Economics".* Higher School of Economics, Moscow.

Frye, Timothy–Gehlbach, Scott–Marquardt, Kyle L.–Reuter, Ora John 2017: Is Putin's popularity real? *Post-Soviet Affairs,* 33 (1) 1–15.

Gerő Márton–Szabó Andrea 2015: *Politikai tükör. Jelentés a magyar társadalom politikai gondolkodásmódjáról, politikai integráltságáról és részvételéről.* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest.

Kozvelemenykutatok.hu 2018: *Közvélemény-kutatások összegzése – Havi átlagok.* https://kozvelemenykutatok.hu/osszegzesek/ (letöltve: 2019. 04. 02.)

Levitsky, Steven–Way, Lucan A. 2010: *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War.* Cambridge University Press, Cambridge.

Patkós Veronika 2018: Pártos szavazók győzelme. A pártosság és a politikai megosztottság mintázatai a 2018. évi országgyűlési választás idején. In: Böcskei Balázs–Szabó Andrea (szerk.): *Várakozások és valóságok. Parlamenti választás 2018.* Napvilág–MTA TK PTI, Budapest. 102–124.

Radio Free Europe 2018: Russian Polling Agency Stops Publishing Over Closure Fears. https://www.rferl.org/a/russia-levada-polliing-stops-election-foreign-agent/28979140.html (letöltve: 2019. 04. 02.)

Rose, Richard 2007: Going public with private opinions: Are post-communist citizens afraid to say what they think? *Journal of Elections, Public Opinions and Parties,* 17 (2) 123–142.

Treisman, Daniel 2014: Putin's popularity since 2010: why did support for the Kremlin plunge, then stabilize? *Post-Soviet Affairs,* 30 (5) 370–388.

Molnár Csaba–Pokornyi Zsanett

Közpolitikai napirendek és rezsimek (1990–2018)

Bevezetés

A politikai rezsimek megértésekor valószínűleg az intézmények vizsgálatánál is nagyobb fókusz kerül arra, hogy az intézményeket hogyan működtetik a politikai szereplők. Különösen igaz ez az olyan, a politikatudományban is vitatott fogalmakra, mint például a hibrid rezsimé. Az alábbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy ezen, a demokratikus és tekintélyelvű rezsimek vonásait ötvöző berendezkedések politikai napirendjeinek milyen jellegzetességei tárhatóak fel. Emellett megkísérlünk választ találni arra a kérdésre, hogy ezek a jellegzetességek jelentkeznek-e Magyarországon a 2010-es kormányváltás után.

A politikai napirend vizsgálata természetesen önmagában nem teszi lehetővé egy politikai berendezkedés teljes körű bemutatását. Hiába ismerjük meg a politikai cselekvők viselkedésének egyes, a nyilvánosságnak szánt vonásait, azok mozgatórugóit nem tudjuk így feltárni. Mindez a hibrid rezsimek esetében még nehezebbnek bizonyul, már csak azáltal is, hogy míg a legtöbb rezsimnek legalább a fogalma az előbbihez képest egyértelműbb kategóriákat, ideáltípusokat állít fel, a hibrid rezsimének épp az a fő jellemzője, hogy határa mind a demokráciák, mind pedig az autokráciák irányában elmosódott. Ennek ellenére is van jelentősége az ily kismértékű vonások vizsgálatának is, amennyiben arra vagyunk kíváncsiak, egy politikai berendezkedés ténylegesen átkerült-e a demokráciák sorából a hibrid rezsimekébe. Fontos ugyanakkor azt is hangsúlyozni, hogy a politikai rendszer hibridizációját nem a napirendformálás alapján lehet megítélni. A politikai napirend már csak egy „terméke" a rezsim működésének, de éppen ezért alkalmas arra, hogy új szemponttal járuljon hozzá az őt „előállító" berendezkedés működésének megértéséhez. Előre kell bocsátanunk, hogy vizsgálatunk módszere alapján nem kívánjuk és nem is tudjuk meghatározni, hogy Magyarország a 2010-et követő években elindult-e, és mennyiben, a hibridizáció útján, de annak elemzésére vállalkozhatunk, hogy a politikai napirend alakulásának, formálásának jellegzetességei változtak-e érdemben 2010 után. Ugyanakkor a

szakirodalom alapján (Bozóki–Hegedűs 2017; Bogaards 2018) élünk azzal a megkülönböztetéssel, hogy Magyarországon a 2010 utáni időszak egy elnyújtott cezúra a politikai rendszer tipologizálása szempontjából.

Mint a későbbiekből kiderül, a szakirodalom a hibrid rezsimek politikai napirendjére eddig viszonylag kevés hangsúlyt fektetett, ám néhány jellegzetesség felvázolására mégis lehetőséget teremt. Ennek keretében vizsgáljuk meg a politika perszonalizációját, azaz esetünkben a miniszterelnök napirendre gyakorolt befolyásának növekedését. A politika személyközpontúbbá válása mellett gyakran felmerül a politikai verseny élesedése, polarizációja, ideológiailag telítettebbé válása. A politikai napirend vizsgálatakor ezt a semlegesebb társadalmi-gazdasági témaköröknek a társadalmi-kulturálisokkal szembeni háttérbe szorulásaként értelmezzük. Harmadikként azt vizsgáljuk meg, tetten érhető-e a politikai napirendek azon jellegzetessége, hogy kevésbé demokratikus berendezkedésekben gyorsabban alakulnak át, élesebb fordulatokat mutatnak, mint a demokráciákban. Ezen tényezők mérésére a különböző politikai napirendeken belül az egyes közpolitikai területek említésarányának változását elemezzük.

Magyarországra nézve a hibridizáció kérdéséről igen széles körű és éles vitákat tapasztalhatunk. Abban a kérdésben mind a politikatudományban (lásd például Körösényi 2015), mind a közbeszédben (például akár a 2010-ben megalakuló második Orbán-kormány kormányprogramjában[1]) egyetértés uralkodik, hogy a 2010-es választások vízválasztó jellegűek voltak. Ami ugyanakkor azóta is éles viták tárgyát képezi, az az, hogy milyen új berendezkedés jött létre: a rendszerváltást befejező,[2] új („nem liberális") demokráciamodell,[3] vagy pedig a demokrácia lerombolásával egyenesen egy diktatúra.[4] Jelen kötet, és ezen belül az alábbi tanulmány célja, hogy ezen vitához a napirendváltozás vizsgálata felől járuljon hozzá. Mint korábban már kiderült, a politikai napirend vizsgálata önmagában nem elegendő ehhez, ám fontos ismereteket ad a politikai szereplők viselkedésének megértéséhez. Tanulmányunk fő célja annak megértése, hogy a 2010 előtti, majd az azt követő időszak politikai napirendjeinek alakulása között megfigyelhetőek-e lényeges változások, vagy sem.

[1] A Nemzeti Együttműködés Programja (2010), lásd https://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf (letöltve: 2019. 05. 12.)

[2] Rajcsányi Gellért: *„Orbán Viktor valósítja meg a rendszerváltást". Tellér Gyula és Lánczi András az orbáni útról.* 2015. Lásd https://mandiner.hu/cikk/20150702_orban_viktor_valositja_meg_a_rendszervaltast_interju_lanczi_andras_teller_gyula (letöltve: 2019. 05. 12.)

[3] Orbán Viktor teljes beszéde (2014), lásd https://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/orban-viktor-teljes-beszede-2-4054256/ (letöltve: 2019. 05. 12.)

[4] Lásd például Kornai János 2014: *Magyarország autokrácia lett,* lásd https://24.hu/belfold/2011/01/06/kornai-magyarorszag-autokracia-lett/, vagy Zoltai Ákos 2018: *Diktatúra. Ennyire egyszerű,* lásd https: //nepszava.hu/1150446_diktatura-ennyire-egyszeru (letöltve: 2019. 05. 12.)

Ennek érdekében a rendszerváltás óta eltelt időszak egészét tekintjük át (azaz 1990-től a 2014–2018-as ciklus végéig), melynek során először a politikai napirend hibrid rendszerekben megmutatkozó jellegzetességeit mutatjuk be, majd vizsgálatuk Magyarországra való alkalmazhatóságát. Mivel célunk elsősorban a politikai napirend vizsgálata, mely közvetve sokat elárul a politikai szereplők viselkedéséről, ezért kutatásunk a hivatásos politikusok tevékenységére, elsősorban is az Országgyűlésre és a kormányra fókuszál, köréből épp ezért a média vizsgálatát ki kell hagyjuk. Kutatásunk fő megállapítása az, hogy a politikai napirend alakulásában Magyarországon nem észlelhetőek a hibridizáció jelei. A vizsgált három terület egyikén sem észlelhetünk lényeges eltérést a 2010-et megelőző és az azt követő időszakok között. Ez azt jelenti, hogy sem a többi szereplő nem alkalmazkodott jobban a miniszterelnök napirendjéhez 2010 után, mint azt megelőzően, sem az ideologikusabb témakörök előfordulási aránya nem nőtt jelentősen 2010 után, sem pedig a politikai napirend átalakulásának üteme nem vált megszakítottabbá a második Orbán-kormány hivatalba lépését követően.

Közpolitikai napirend a hibrid rezsimekben

Dolgozatunkban a magyar kormányfők pozíciója, valamint a parlamenti munkához kapcsolódó közpolitikai napirendek változásainak természetét vizsgáljuk. Célunk ehhez első lépésben annak áttekintése, hogy a miniszterelnök számára lényeges közpolitikai témakörök (a plenáris üléseken elhangzó beszédekben említett szakpolitikai területek) szerepe hogyan változik a törvényhozás és a végrehajtó hatalom napirendjén (törvények és rendeletek), valamint a képviselők parlamenti tevékenysége (interpellációk) során. A magyar politikai rendszerben megjelenő politika perszonalizáció vizsgálata után a parlamenti munka során megjelenő polarizáció, valamint a napirendek változásának főbb kérdéseit járjuk körül.

Pozíciók és eszközök: kormányzati és parlamenti munka, valamint a politika perszonalizációja

Az 1990-es évek demokratizálódási folyamatai nyomán a magyar kormányfők pozíciójának kérdése a tudományos diskurzus egyik kiemelt témájává vált (lásd például Körösényi 2015 és Körösényi 2017). Annak ellenére ugyanis, hogy a 20. század második felében domináns szocialista berendezkedés tekintélyelvű (sokszor szinte egyszemélyi) vezetését a rendszerváltást követően a pártok erősödésével együtt járó demokratizáció váltotta fel, a magyar kormányfők szerepe a végrehajtó hatalom, valamint a politikai struktúra egészét tekintve is egyre inkább közép-

pontba került (lásd Körösényi 2015). A kétezres években felerősödő folyamat pedig a politika perszonalizációját hozta magával.

A perszonalizáció jelenségét a kutatók eltérő összefüggésekben (például a politika mediatizációja, a politikusok személyiségjegyei, valamint az aktorok politikai rendszerre gyakorolt hatásának tekintetében) értelmezik. Jelen tanulmányban a politikai rendszer, ezen belül a közpolitikai napirendek változásai kapcsán vizsgáljuk.

Rahat és Shaefer (2007) definíciója szerint a politika perszonalizációja olyan dinamikus folyamatként írható le, amely során a politikai aktorok – és különösképpen a kormányfők – súlyának növekedése a pártok kiemelt szerepét folyamatosan gyengíti. A szakirodalom szerint a perszonalizáció három fő területen következhet be: az intézmények átalakítása során (főként a kormánytagok kiválasztási mechanizmusaiban), a médiában (a médiamegjelenések alkalmával, ahol a pártok helyett a kormányfő személye kerül előtérbe), valamint a politikai szereplők viselkedésére gyakorolt hatásaiban (a pártokról az egyszemélyi vezetőkre tevődő hangsúly ugyanis a politikusok magatartását is alakíthatja). A három terület azonban a szerzők szerint szorosan összefügg egymással. Az intézmények átalakítása a média csatornáin keresztül a közvéleményhez és az ellenzéki politikusokhoz eljutva a képviselők viselkedését és stratégiáit is befolyásolhatja. Az összefonódás következtében pedig a kormányfők a médiában, saját szervezeti egységükben (a pártjukban), valamint a parlamenti munka során is középponti szereplővé léphetnek elő. A technológiai fejlődésnek és a média csatornái folyamatos bővülésének köszönhetően ugyanis a választók folyamatosan nyomon követhetik döntéseiket, személyiségük esetleges változásait, valamint kommunikációs stratégiáikat (Garzia 2011), melyek a politikai aréna egészét, ezáltal pedig a közpolitikai napirendeket is befolyásolhatják. Ezt a tendenciát figyelhetjük meg például a 2013–2014-es, valamint a 2017–2018-as magyar választási kampány során is. A parlamenti munkát vizsgálva azt látjuk, hogy a miniszterelnök parlamenti felszólalásaiban a közvélemény számára fontos témák hangsúlyosabban jelennek meg, mint az ellenzék napirendjén (lásd Pokornyi–Molnár 2018).

A perszonalizáció folyamata azonban az erős pártokra építő parlamentáris rendszerek logikájával nehezen összeegyeztethető. Az ilyen típusú berendezkedésekben a pártok súlyának növekedése ugyanis a domináns, különösen a karizmatikus vezetői szerepet gyengítheti (lásd Weber 1947; Weber 1958). Mindez pedig a perszonalizáció ellentettjét, a politika deperszonalizálását vetíti elő (Balmas–Rahat–Sheafer–Shenhav 2014).

A politika perszonalizációja tehát nemcsak a pártok, hanem az egész politikai aréna tekintetében jelentős változásokat hordoz. A változás pedig a Parlament falain belül zajló kormányzati és képviselői munkafolyamatokban is megfigyelhető. A parlamenti munka a folyamatos egyeztetések, tárgyalások, döntés-előkészítések

és döntések összessége. Ezáltal a pártok és a bizottságok súlyát gyengítő perszonalizáció az egyes munkafolyamatokat (az adott szervezeti egységek, például bizottságok vezetői által fontosnak ítélt kérdések előtérbe helyezését) is befolyásolhatja (Balmas–Rahat–Sheafer–Shenhav 2014; Mazzoleni–Schulz 1999; McAllister 2007). A perszonalizáció jelensége tehát nem a magyar politikai rendszer sajátossága, a modern parlamentáris rendszerek jelentős részében megfigyelhető.

A perszonalizáció esetében tehát a hangsúly a mértéken van. Magyarországon a kétezres évek során a perszonalizáció folyamatos erősödését láthatjuk. Ennek eredményeképpen a kutatók között ma is élénk vita zajlik a tekintetben, hogy 2010-et követően beszélhetünk-e rezsimváltásról, vagy sem. Rezsimváltás esetén ugyanis a politikai rendszer jelentős változásokon megy keresztül, amelyek mértéke azonban nem éri el egy rendszerváltás szintjét (lásd Körösényi 2015). E változás miatt számos kutató napjaink politikai berendezkedését hibrid rezsimként értelmezi, amelyben a (demokratikus és tekintélyelvű elemeken túl) parlamentáris demokratikus és az elnöki rendszerre jellemző vonások is keverednek (lásd Böcskei Balázs és Hajdu Nóra tanulmányát kötetünkben).

A perszonalizáció jelensége, valamint a közpolitikai napirendek közötti kapcsolat számos kérdést vethet fel a kutatókban. Jelen tanulmány a parlamenti munka kapcsán vizsgálja e kapcsolat természetét. Kérdés, hogy a miniszterelnök (politikai vezető) számára fontos közpolitikai témák képesek-e más közpolitikai napirenden (a törvényhozás, a végrehajtó hatalom és a képviselők napirendje) is hasonlóan jelentős szerepet betölteni. Felvetésünk szerint ugyanis a perszonalizáció folyamatának erősödése a parlamenti munka során is megfigyelhető, mely eredményeképp a kormányfő és a parlamenti munka közötti kapcsolat természete is átalakul (lásd Poguntke 2000). A változás egyik legfőbb jellemzője, hogy a kormányfő által kijelölt irányok nemcsak a kormányon belül, de a parlamenti munkában is egyre inkább dominánssá válnak.

Kérdés, hogy a magyarországi parlamenti munka esetében a perszonalizáció hogyan vizsgálható. Kutatásunk Balmas, Rahat, Sheafer és Shenhav (2014) kategorizálását veszi alapul, amely Rahat és Shaefer (2007) definíciójára és felosztására épít. A szerzők szerint a perszonalizáció két úton, centralizált és decentralizált módon zajlik. A centralizált perszonalizáció esetében a hatalom a politikai csoport (párt vagy kormány) felől egyetlen vezető (kormányfő) felé áramlik. Decentralizált perszonalizáció esetében a hatalom a pártoktól lefelé halad a vezető szerepet nem betöltő politikai aktorok, például a parlamenti képviselők vagy a kormánytagok felé. Ekkor egyes ügyek, politikai témák kifejezetten egy-egy politikushoz köthetők. A legutóbbi időkből, hogy egyetlen példával éljünk, ilyen Magyarországon a családpolitika területe, amelyet a média és a közvélemény indokoltan Novák Katalin család- és ifjúságügyért felelős államtitkár nevéhez társít.

Jelen tanulmányban a közpolitikai napirendek megfigyelésén keresztül a centralizált perszonalizáció esetét vizsgáljuk. Felvetésünk szerint a miniszterelnök számára lényeges közpolitikai területek a parlamenti munkához kötődő napirendeken (a végrehajtó hatalom napirendjében, a képviselői munkában – amelyet jelen tanulmányban az interpellációk esetében vizsgálunk – és a törvényhozásban) is hangsúlyosan jelennek meg. Ebből következően a miniszterelnök által kijelölt irányok a parlamenti ülésnapok diskurzusait képesek uralni, ami nem meglepő. A kormányoldal várható alkalmazkodásán túl az ellenzéki képviselőknek ugyanis szintén kiemelt céljuk a kormányoldal számára (főleg politikai) károkat okozó ügyek tematizálása, a jövőbeli ellenzéki tevékenységek felvezetése és a számukra lényeges témakörök napirendre vétele (lásd Pokornyi–Molnár 2018), amelynek fontos eszköze a miniszterelnök által bemutatott közpolitikai témakörök jelentőségének és a kijelölt céloknak a megkérdőjelezése vagy cáfolata. A diskurzus mellett a perszonalizáció a közpolitikai területeket lefedő jogszabályok mennyiségi változásait is érintheti. Amennyiben elfogadjuk, hogy a perszonalizáció folyamata a parlamenti munka során is megfigyelhető, felmerül a kérdés, hogy a miniszterelnök által kiemelt közpolitikai témaköröket szabályozó jogszabályok száma mutat-e jelentős növekedést.

A polarizálódó napirendek és a napirendek változása

A politikai rezsim hibridebbé válása nem csak a vezető személyiségek kiemelkedő szerepével jelentkezhet. A politikai küzdelem polarizálódása, így a konfliktusok élesedése és a kompromisszumok terének szűkülése igen gyakran megjelenik a hibrid rezsimekkel, a demokráciák visszaszorulásával kapcsolatos szakirodalomban (lásd például Somer–McCoy 2018). A politikai polarizáció közvetlen vizsgálata természetesen a közpolitikai napirend elemzésével nem valósítható meg teljes egészében. A legbiztosabb módja az lehet, ha a polarizációnak nagyobb, a kompromisszumnak ugyanakkor szűkebb teret biztosító, ideologikusabb társadalmi-kulturális közpolitikai területek jelenlétére fókuszálunk. Ezek arányát Akkerman és szerzőtársai (2016, 32–39) egyes politikai erők rétegpártiságának mércéjeként használták, azaz azt vizsgálták vele, hogy az adott párt mekkora figyelmet szentel a kevésbé pragmatikus, a választópolgárok körében komolyabb vitákkal övezett, kisebb valószínűséggel konszenzusos közpolitikai kérdéseknek. Azt feltételezzük, hogy a politikai rezsim hibridizációja arányuk növekedésével jár együtt.

Utolsóként a közpolitikai változások üteméről érdemes szólni. A közpolitikai napirend változásának összehasonlító vizsgálatát Baumgartner és szerzőtársai (2017) kiterjesztették a különböző politikai berendezkedések összehasonlítására. Egyes országok (Oroszország, Törökország, Brazília, Málta) történetének de-

mokratikus és nem demokratikus szakaszait összevetve, hasonlóan más szerzők Hongkongra és Kínára vonatkozó eredményeihez (Lam–Chan 2015; Chan–Zhao 2016) arra jutottak, hogy a közpolitikai napirendre a kevésbé demokratikus rezsimekben a demokratikusabbakénál magasabb fokú megszakítottság jellemző. Ez azt jelenti, hogy ilyen rezsimekben az egyes közpolitikai területek súlya általában kisebb mértékben változik, ám a kiugróan nagymértékű változások gyakorisága és mértéke is jelentősen nagyobb. Ennek oka abban rejlik, hogy egy elnyomóbb rendszer tovább képes ellenállni a társadalmi-gazdasági környezet változásából fakadó nyomásnak, mint egy demokratikus (ami megnöveli a kismértékű változások arányát), ám szükség esetén a gyengébb vagy egyenesen hiányzó fékek és egyensúlyok miatt gyorsabb és nagyobb mértékű változásokat tud eszközölni (ami meg a nagymértékű változások arányát növeli). A megszakítottság fokozott szintjét mutatta ki az 1868 és 2013 közötti magyar költségvetéseket vizsgálva a mai értelemben vett demokratikus és tekintélyelvű rendszerek közé helyezhető időszakokban (például a Horthy-korszakban) Sebők Miklós és Berki Tamás (2018) tanulmánya. Éppen ezért feltételezhető, hogy amennyiben vizsgálatunkban a megszakítottság növekedését észleljük, az a politikai rezsim cezúrájára emlékeztető vonásként értelmezhető.

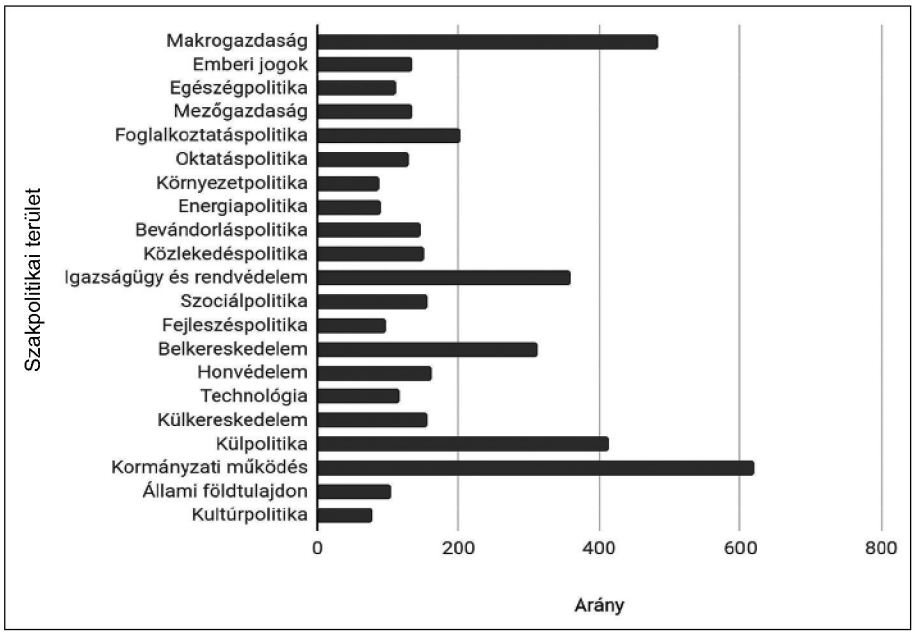
A napirend hibridizációja vizsgálatának alkalmazott módszerei

Tanulmányunk célja annak vizsgálata, hogy a magyar politikai napirend korábban bemutatott, hibrid rendszerekre emlékeztető vonásai erősödtek-e 2010 után, vagy sem. Kutatásunk során az MTA TK Politikatudományi Intézetében működő Comparative Agendas Project (CAP – részletesebben lásd Boda–Sebők 2015) magyar kutatócsoportja által felépített, a mindenkori miniszterelnök parlamenti felszólalásait, a rendeleteket, a törvényeket, valamint az interpellációkat összefogó adattáblákat vizsgáljuk az 1990–2018 közötti időszakra vonatkozólag, a 2018. évi országgyűlési választásokkal bezárólag.[5]

A vizsgált dokumentumok összehasonlítása során figyelembe vettük az adatbázisok eltérő kódolási egységeit. A jogszabályok és a parlamentben elhangzó interpellációk jellemzően egy-egy közpolitikai terület köré épülnek. Ilyen például egy egészségügyet szabályozó törvény vagy egy energiapolitikai témában elhangzó interpelláció. Emiatt a kódolási egységek egy-egy adott dokumentumot, egy törvény vagy egy rendelet teljes szövegét, valamint egy teljes interpellációt fednek le.

[5] Az adatbázisok a CAP 21 közpolitikai kódot tartalmazó kódkönyve alapján kettős vak kódolással készültek (manuális kódolás). Az adatbázisokat lásd a CAP kutatócsoport honlapján: https://cap.tk.mta.hu.

1. ábra. Közpolitikai területek gyakorisága a miniszterelnöki beszédekben (1990–2018)



Forrás: cap.tk.mta.hu

A miniszterelnökök azonban felszólalásaikban több közpolitikai területet is érinthetnek. Annak érdekében, hogy valamennyi megemlített közpolitikai terület bekerüljön az elemzésbe, a beszédeket bekezdések és mondatok szerint is kódoltuk. Az eltérő kódolási egységeknek köszönhetően az adatbázisok eredményeink torzulása nélkül összehasonlíthatók.

Kutatásunk során többlépcsős elemzést használtunk. Elsőként a politika perszonalizációjának mérésére a miniszterelnöki beszédekben említett közpolitikai területek változásait hasonlítottuk össze a törvényekben, rendeletekben és az interpellációkban megjelenő közpolitikai témák gyakoriságértékeivel. Elemzésünk áttekinthetősége érdekében a miniszterelnöki felszólalásokban leggyakrabban előforduló közpolitikai területek változásait vizsgáltuk a napirendekben. A közpolitikai témák kiválasztását a miniszterelnöki felszólalásokban szereplő területek gyakoriságának vizsgálatával végeztük el, melyet a teljes időszakra (1990–2018) nézve figyeltünk meg *(1. ábra)*.[6]

[6] Eredményeink alapján a legtöbbet említett közpolitikai terület több mint 600 alkalommal került említésre. A leghangsúlyosabb területek meghatározásához a küszöbértéket a legmagasabb említés 70%-ában (420 említés) határoztuk meg.

Eredményeink alapján a magyar kormányfők parlamenti felszólalásaiban leggyakrabban a makrogazdaság, a külpolitika és a kormányzati működés[7] kérdései kerültek előtérbe. Emellett megfigyelhető, hogy bár nem érték el a küszöbértéket, a belkereskedelemhez, valamint az igazságügy és rendvédelemhez kötődő ügyek is meglehetősen gyakran váltak a miniszterelnöki beszédek hangsúlyos témáivá. Meglepő módon az energiapolitika (amelybe a háztartási rezsi ügyei és a 2010-es évektől a rezsicsökkentés területe is tartozik), valamint a kultúrpolitika meglehetősen ritkán kerültek előtérbe a miniszterelnöki parlamenti felszólalásokban.

A három kiemelt közpolitikai területre fordított figyelem azonban (bár a napirenden betöltött pozíciójuk végig hangsúlyos) a vizsgált időszakon belül is változhat. Például míg a makrogazdaság kérdései 2015-ben Orbán Viktor beszédeiben egyáltalán nem jelentek meg, a külpolitika értékei meglehetősen nagy kiugrást mutatnak. A hangsúlyok folyamatos változása miatt második lépésként a három közpolitikai területet külön-külön is megvizsgáljuk. Elemzésünket az 1990–2010, valamint a 2010 utáni időszak összehasonlításában végezzük el.

Másodikként, a közpolitikai napirend polarizációjának mérésére Akkerman és szerzőtársai (2016, 32–39) módszertanát alkalmazzuk. Ez alapján a társadalmi-kulturális közpolitikai területek említésarányát érdemes megvizsgálni a fokozott ideológiai tartalom (az ő esetükben a radikális jobboldali pártok rétegpárti jellegének) megértéséhez. Míg ők ehhez a Comparative Manifesto Project (CMP) adatbázisait használták fel, e sorok szerzői a napirendkutatáshoz jobban illeszkedő Comparative Agendas Project (CAP) módszertanaira és eredményeire alapozzák vizsgálatukat. Kedvező számunkra, hogy a két projekt idetartozó kódkönyvei egymásnak jól megfeleltethetőek, így előbbi idevágó részei (nemzeti életmód, hagyományos erkölcsök, rendpártiság, állampolgári öntudatosság, multikulturalizmus) leírásai jól összeilleszthetőek a CAP által meghatározott négy közpolitikai területtel (emberi jogok, bevándorlás, igazságügy és rendvédelem, kultúrpolitika). Ezek arányának alakulását félévenkénti bontásban vizsgáljuk meg, minden év első hat hónapját tekintve az első, a második hat hónapját pedig a második félévnek. Az előzőeknek megfelelően itt is az interpellációkat, a törvényeket, a rendeleteket és a miniszterelnökök országgyűlési beszédeit vizsgáljuk. Azt feltételezzük, hogy amennyiben 2010 után a politikai napirend alakulása a hibridizáció jeleit mutatja, emelkedni fog a társadalmi-kulturális kérdések aránya a közpolitikai napirenden.

Harmadikként a közpolitikai változások élességét elemezzük. A korábbiakhoz hasonlóan félévenkénti bontásban nézzük meg, hogy a CAP-projekt által megkülönböztetett huszonegy közpolitikai terület aránya mekkora változásokat mutat.

[7] A kormányzati működés területét lefedő közpolitikai kód a törvényhozáshoz, a választási kampányokhoz, a kormány tagjaihoz, a minisztériumokhoz, az önkormányzatokhoz, valamint a parlamenti munkafolyamatokhoz kapcsolódó témákat érinti.

Vizsgálati egységünket minden esetben az adott közpolitikai terület előfordulási arányának az előző vizsgált időszakon belüli előfordulási arányához képesti változása képezi. A változás ütemének elemzésére a vizsgált időszakok megfigyelési egységeinek négyzetes átlagát vesszük alapul. Ennek oka kettős: egyrészt eltünteti a különbséget a pozitív és negatív irányú változások között (azaz a 2%-ról 1%-ra csökkenés és a 2%-ról 3%-ra növekedés esetében nem lesz különbség az 50%-os csökkenés és az 50%-os növekedés között). Másrészt az átlagok közül ez a legérzékenyebb a kiugróan magas értékekre, ami a megszakított egyensúly elméletének fényében (tehát hogy kevésbé demokratikus rezsimekben a kiugróan kicsi és kiugróan nagymértékű átrendeződések aránya gyakoribb) jobban mutatja a feltételezett különbségeket. Vizsgálatunk ez esetben is az interpellációkra, a törvényekre és a miniszterelnökök országgyűlési beszédeire terjed ki. Azt feltételezzük, hogy amennyiben 2010 után a politikai napirend a rezsimcezúra jeleit mutatja, emelkedni fog a változások mértékének négyzetes átlaga.

Eredmények

A politikai napirend perszonalizációja

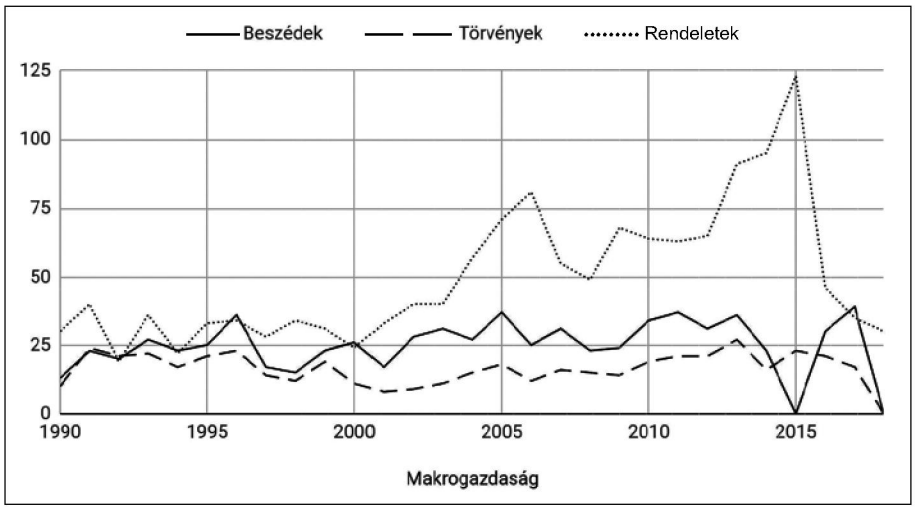
A makrogazdaság

A vizsgált időszakban a makrogazdaság kérdései pártpolitikai kötődéstől függetlenül magas arányban jelentek meg a parlamenti munka folyamataiban *(2–3. ábra)*.

Az 1990–2010 közötti időszakban a három napirend meglehetősen hasonló változásokat mutat. Az 1990-es évek erős együtt járását a 2000-es évek értékeinek kismértékű eltávolodása váltotta fel. A szakpolitikai területek által mutatott elmozdulások azonos irányúak, azonban a mértékük a rendeletek esetében jelentősen eltér. Ez arra mutat, hogy a magyar kormány (vagy a kormánytagok) 2000 és 2010 között, különösképp 2005 után, több mint kétszer annyi makrogazdasági témájú rendeletet adott ki, mint az 1990-es években.

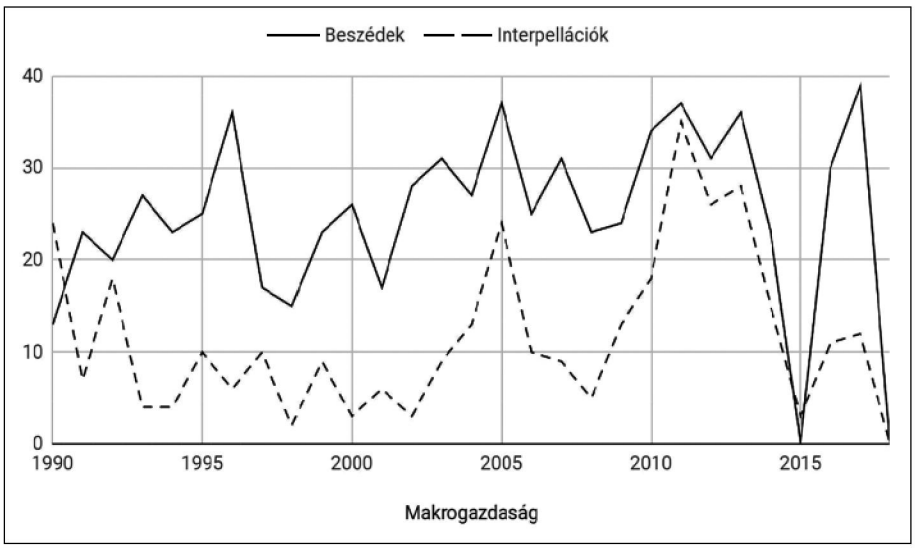
A 2010-es évet követően azonban mindhárom napirendet illetően változás következett be. A rendeletek esetében például 2010 és 2018 között a vizsgált időszak legmagasabb értékei mutatkoznak. A tendencia 2015-ben csúcsosodott ki. Ebben az évben csaknem 125 rendelet jelent meg a *Magyar Közlöny*ben, amely majdnem kétszerese a 2010 előtti időszak legmagasabb értékének (75 rendelet a 2006-os évben). A rendeletek kapcsán megfigyelhető mozgások a miniszterelnöki beszédekben megjelenő gyakorisági értékek elmozdulásaival 1990–2010 között végig együtt járást mutatnak. 2010-et követően azonban két jelentősebb eltérés

2. ábra. A makrogazdaság gyakoriságának változásai a miniszterelnöki beszédekben, a törvényekben, valamint a rendeletekben



Forrás: cap.tk.mta.hu

3. ábra. A makrogazdaság gyakoriságának változásai a miniszterelnöki beszédekben, valamint az interpellációkban



Forrás: cap.tk.mta.hu

is megfigyelhető. Egyfelől 2010-ben, amely év során a beszédek tekintetében a makrogazdaság az egyik legmagasabb értéket mutatja, a rendeletekben azonban egyáltalán nem jelenik meg. Meglepő módon 2015-ben ez a tendencia megfordul. Míg a beszédeiben a miniszterelnök a makrogazdaság területét egyáltalán nem érinti, a rendeletek esetében megfigyelt gyakoriság a vizsgált időszak második legmagasabb értékét mutatja (ami több mint 95 rendeletet jelent).

A törvények és a miniszterelnöki beszédek között a teljes időszakra nézve hasonló elmozdulások figyelhetők meg. Kisebb eltérés egyedül 2015-ben látható, amikor a beszédekben a makrogazdaság területe nem jelenik meg, azonban a törvényhozásban továbbra is jelen van.

Összefoglalva, a makrogazdaság kapcsán a miniszterelnöki beszédek esetében tapasztalt gyakorisági értékek meglehetősen magas együtt járást mutatnak a törvények és a rendeletek eredményeivel. A két időszakot összehasonlítva azonban megfigyelhető, hogy míg a 2010 előtti időszakban a három napirend szinte teljesen együtt mozog, a 2010-es évet követően több jelentősebb eltérés is mutatkozik. A jogszabályok tekintetében azonban meglepő módon a beszédekben vizsgált gyakorisági értékekhez képest a rendeletek esetében látható magasabb eltérés.

A parlamenti ülésnapok interpellációit vizsgálva a makrogazdaság értékei a miniszterelnöki beszédekben megfigyelhető gyakoriságokhoz rendkívül hasonló elmozdulásokat mutatnak. A két időszakot összevetve azonban, a jogszabályokkal ellentétben, az 1990–2010 közötti időszakban gyengébb együtt járás látszik, mint a 2010 utáni évek tendenciái során. 1991-ben például több mint feleannyi makrogazdasággal kapcsolatos interpelláció hangzott el, mint amennyi említés a kormányfői felszólalásokban megfigyelhető. Emellett a 2006-os év is jelentős eltérést mutat. Míg az interpellációkban a makrogazdasági kérdések száma csökkenést mutat, a miniszterelnöki beszédekben értékük folyamatosan növekszik.

2010-et követően a beszédekhez hasonlóan az interpellációkban sem jelennek meg makrogazdasági kérdések. A 2015–2017 közötti években a gyakoriság azonban mindkét adatbázis esetében növekszik, amit a 2018-ban bekövetkező hirtelen zuhanás szakít meg.

Összességében elmondható, hogy a makrogazdaság kérdései valamennyi vizsgált adatbázis esetében kiemelkedő szerepet tudtak játszani. A jogszabályok és az interpellációk tekintetében azonban meglepő módon eltérés mutatkozik a vizsgált időszakok között. Míg a rendeletek és a törvények a 2010 előtti időszakban mutattak jelentősebb eltéréseket a kormányfői beszédektől, addig a felszólalások és az interpellációk értékei 2010 után inkább együtt jártak, mint a korábbi években.

A külpolitika

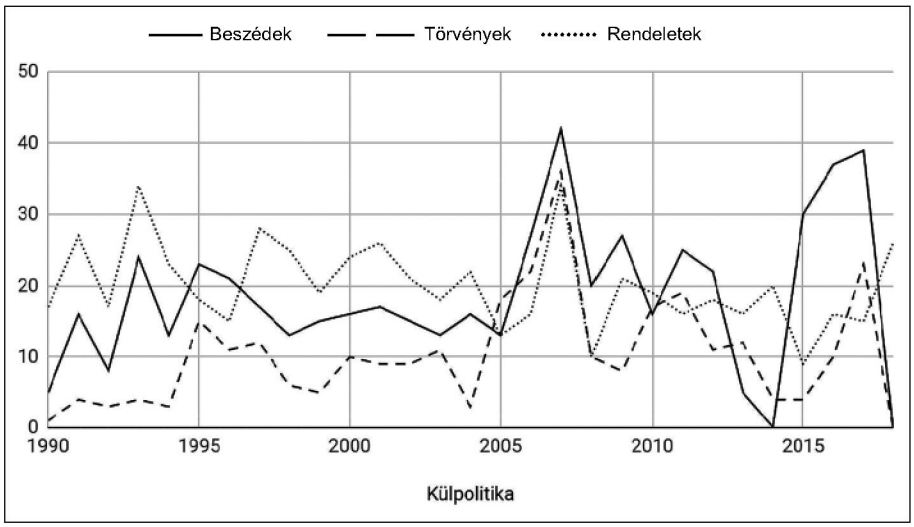
A makrogazdaság területéhez hasonlóan a rendszerváltás után a külpolitika kérdései is a kormányfői beszédek kiemelt témáivá váltak. A vizsgált időszakok között azonban e szakpolitikai terület esetében is megfigyelhetők kisebb-nagyobb elmozdulások *(4–5. ábra)*.

A külpolitika esetében a jogszabályok és a miniszterelnöki beszédekben tapasztalt gyakoriság 1990–2010 között szinte végig szoros együtt járást mutat. Ennek ellenére azonban kisebb eltérések megfigyelhetők. Például az 1990-es évek elején látható különbség (1990 és 1994 között a rendeletek esetében a beszédekben tapasztalt hullámzás gyengébbnek látszik) 1996-ban viszonylag jelentőssé válik. Annak ellenére ugyanis, hogy az ebben az évben elhangzott beszédekben a külpolitika területe gyakorta megjelenik, a témában kiadott rendeletek és hatályba lépő törvények száma enyhe csökkenést mutat. A 2000-es években azonban a rendeletek mutatnak kisebb mértékű csökkenést a törvények és a beszédek gyakoriságának emelkedéséhez képest.

Az 1990–2010 közötti kisebb eltéréseket a 2010-es években jelentős különbségek váltják fel. Míg például 2014-ben Orbán Viktor felszólalásaiban egyszer sem említi a külpolitika kérdéseit, a jogszabályok szövegeiben rendre előkerül. Meglepő módon a 2014 után megfigyelhető jelentős megugrást sem követik a jogszabályok esetében tapasztalt eredmények. Annak ellenére, hogy a beszédek a 2015-ös évet követően mutatják 2006 után a legmagasabb értékeket, 2015-ben a külpolitikai témájú jogszabályok értékeiben csökkenés látszik. 2015 után a rendeletek és a törvények esetében megfigyelt gyakoriság a felszólalásokhoz hasonlóan emelkedést mutat, mely növekedés azonban továbbra sem éri el a beszédek esetében megfigyelt eredményeket.

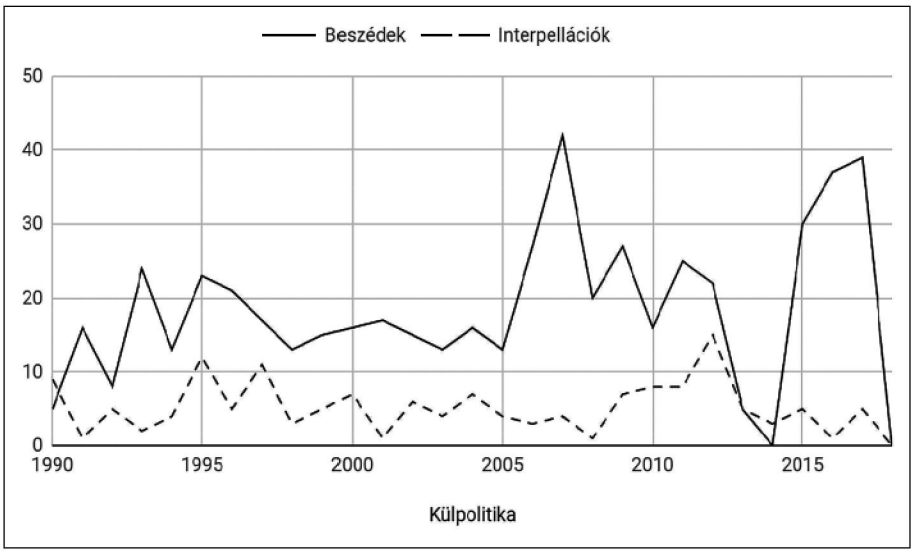
Az interpellációk értékeinek változása meglepő módon a makrogazdasági témájú jogszabályok (és nem az e témájú interpellációk) mozgásával mutat hasonlóságot. 1990 és 2006 között például csak 2000-ben figyelhetünk meg egy kisebb mértékű eltérést az interpellációk és a miniszterelnöki beszédek gyakoriságértékei között. A beszédekben tapasztalható enyhébb növekedés mellett azonban az interpellációk értékeinek csökkenése látható. Ennek ellenére az első jelentős eltérés 2006-ban következik be, amikor a felszólalások magas értékeitől az interpellációk számai jelentősen elmaradnak. A két adatbázis esetében azonban hasonló hullámzások láthatók: a beszédek értékeinek növekedése az interpellációk gyakoriságszámainak emelkedésével mutat együtt járást. Az azonos irányú mozgás azonban 2010 után kevéssé figyelhető meg. 2015 után például a beszédek kapcsán látható jelentős kiugrás az interpellációk esetében nem tapasztalható. A képviselői parlamenti munkában kisebb mértékű hullámzások mutatkoznak. Ennek mélypontja 2016-ban figyelhető meg, amikor a külpolitikai témájú interpellációk száma elenyésző.

4. ábra. A külpolitika gyakoriságának változásai a miniszterelnöki beszédekben, a törvényekben, valamint a rendeletekben



Forrás: cap.tk.mta.hu

5. ábra. A külpolitika gyakoriságának változásai a miniszterelnöki beszédekben, valamint az interpellációkban



Forrás: cap.tk.mta.hu

A makrogazdaság területéhez hasonlóan a külpolitika tekintetében is jelentős eltérések figyelhetők meg az 1990–2010 közötti, valamint a 2010 utáni időszakban. Míg az előbbi időszakot kevéssé jelentős eltérések és szorosabb együtt járások határozták meg, addig 2010 után az eltérések jelentősen megerősödtek.

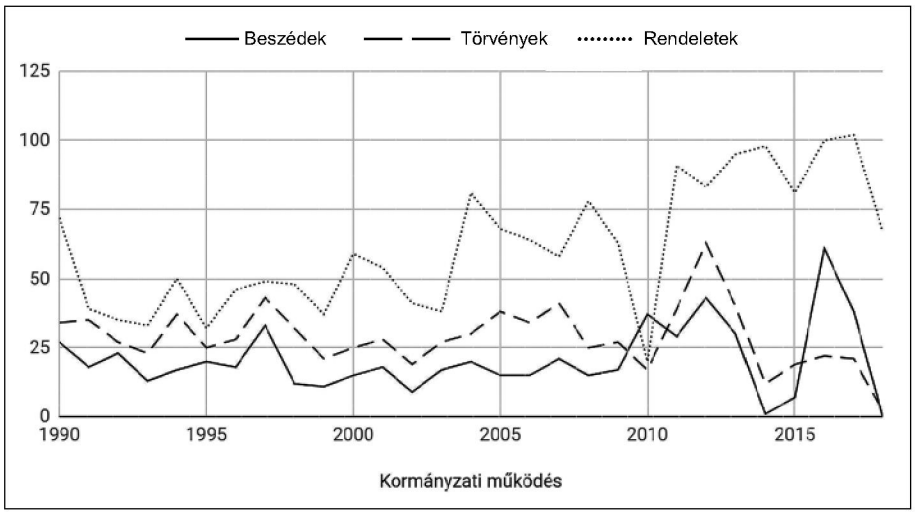
A kormányzati működés

A rendszerváltás utáni Magyarországon a kormányzati működés politikainapirend-formáló ereje hosszú ideig érvényesült. A korábbiakban bemutatott két szakpolitikai területhez hasonlóan a kormányzati működés az első Orbán-kormány idején tapasztalt zuhanástól eltekintve a vizsgált időszakban végig kiemelt pozícióban tudott maradni *(6–7. ábra)*.

A makrogazdasághoz és a külpolitikához hasonlóan a kormányzati működés esetében az 1990–2010 közötti időszak szinte végig szoros együtt járást mutat. Kisebb mértékű elmozdulás 2003-ban és 2005-ben figyelhető meg. Az előbbi esetében a beszédekben és a törvényekben a kormányzati működés gyakorisága emelkedést mutat, a rendeletek értékeiben azonban csökkenés tapasztalható. Az 1990-es és a 2000-es évek azonos irányú mozgásait azonban a 2010 utáni időszak jelentős eltérései szakítják meg. Míg például 2010-ben a kormányzati működéshez kapcsolódó szakpolitikai témákban a kormányfő beszédeiben növekedés látszik, a rendeletek esetében a vizsgált időszak legalacsonyabb értéke mutatkozik. A rendeletek kapcsán tapasztalt gyakoriság esetében azonban ezt követően jelentős ugrás látható. Ez a mértékű emelkedés a másik két adatbázis esetében nem mutatkozik, 2013 és 2015 között jelentős csökkenés látszik. A beszédek és a rendeletek értékei azonban 2015 után közelítenek egymáshoz, mely tendenciától a törvények esetében tapasztalható mozgás jelentősen elmarad. Eredményeink alapján a kormányzati működés kapcsán a jogszabályok és a beszédek között 1990–2010 között meglehetősen szoros együtt járás figyelhető meg, amit a 2010 utáni időszak jelentősebb eltérései szakítanak meg.

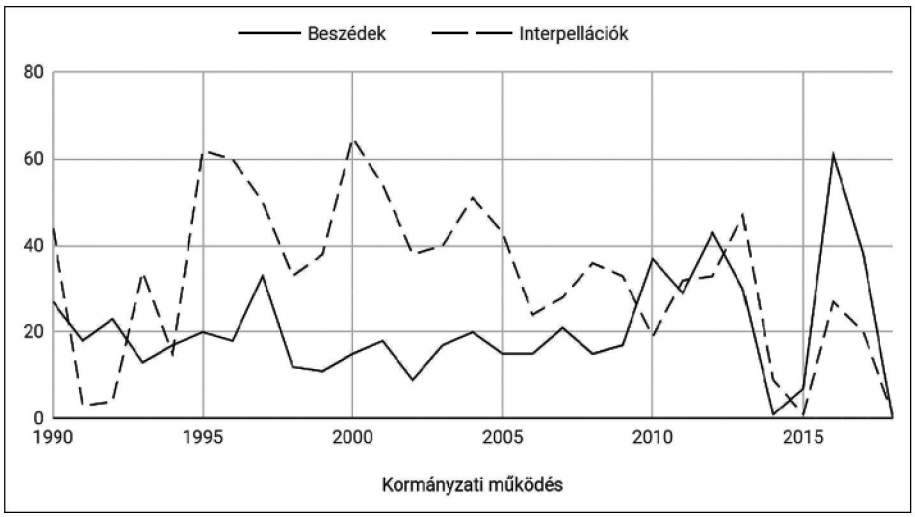
Az interpellációk vizsgálata során hasonló hullámzásokat figyelhetünk meg, mint amilyen a miniszterelnöki parlamenti felszólalások kapcsán látható. Jelentősebb eltérések 1990 és 1995 között tapasztalhatóak. Ebben az időszakban a miniszterelnöki beszédek gyakorisági értékeiben kisebb csökkenések és növekedések váltották egymást. Az interpellációk eredményei azonban 1992-ben jelentős zuhanást mutatnak, amit az 1993-as évben egy kisebb mértékű növekedés követ. 1994-et követően azonban az interpellációk értékei jelentősen megugranak, és 2010-ig a beszédek kapcsán tapasztalt gyakoriság jelentősen magasabb (több mint kétszeres) értékeket mutat. 2011-ben azonban a tendencia megfordulni látszik.

6. ábra. A kormányzati működés gyakoriságának változásai a miniszterelnöki beszédekben, a törvényekben, valamint a rendeletekben



Forrás: cap.tk.mta.hu

7. ábra. A kormányzati működés gyakoriságának változásai a miniszterelnöki beszédekben, valamint az interpellációkban



Forrás: cap.tk.mta.hu

Míg a beszédek értékeiben emelkedés látszik, az interpellációk kapcsán a megfigyelt gyakoriság csökkenését tapasztaltuk. 2011 és 2015 között azonban a két adatbázis a vizsgált időszak legszorosabb együtt járását mutatja, amit a beszéd értékeinek jelentős megugrása szakít meg 2015-ben.

Eredményeink alapján az interpellációk és a beszédek a korábbi időszakhoz képest 2010 után jelentősebb együtt járást mutatnak. Ez a tendencia eltér a jogszabályok esetében megfigyelt hullámzásoktól, aminek során ennek ellentettjét tapasztaltuk.

Összességében elmondhatjuk, hogy az elemzésünkbe bevont napirendek mind a két időszakban meglehetősen nagy hasonlóságokat, szoros együtt járásokat mutattak a miniszterelnöki parlamenti felszólalások változásaival. Meglepő azonban, hogy a jogszabályok és az interpellációk esetében eltérő időszakokban tapasztaltunk jelentős eltéréseket. Míg a jogszabályok értékei jellemzően a 2010 utáni években mutattak nagyobb különbségeket a beszédekéitől, az interpellációk tekintetében a makrogazdaság és a kormányzati működés esetében is ennek fordítottját láttuk.

A politikai napirend polarizációja

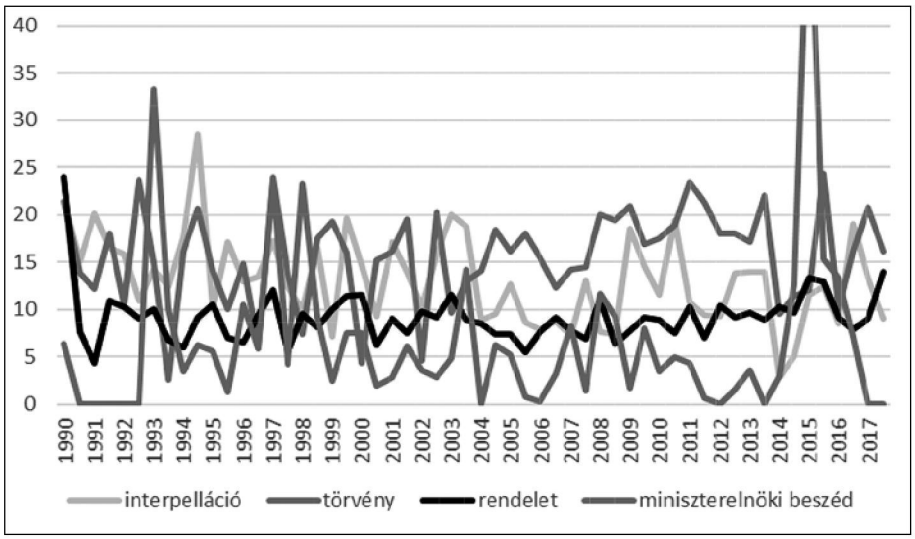
A politikai napirendet vizsgálva nem igazán beszélhetünk a polarizáció 2010 utáni általános erősödéséről, azaz a társadalmi-kulturális közpolitikai területek előfordulási arányának növekedéséről. Számottevő, tendenciaszerű emelkedés nem rajzolódik ki 2010 után. Ez alól egyetlen kivételt érdemes kiemelni: 2015 második felében a miniszterelnök parlamenti felszólalásaiban kiemelt szerep jutott a migrációnak (a felszólalások bekezdéseinek 55%-a ide, további 38%-a a hozzá szorosan kötődő külpolitikához kapcsolódott). Ám ettől a viszonylag rövid időszaktól eltekintve világosan látszik, hogy Orbán Viktor 2010 utáni országgyűlési felszólalásaiban az ideologikusabb közpolitikai területek nem bírnak kitüntetett szereppel: súlyuk általában nem éri el a korábbi időszakok arányát sem.

A rendeleteket vizsgálva az utóbbihoz hasonló megállapítást tehetünk: a rendszerváltás évei után 10% körül stabilizálódott a társadalmi-kulturális közpolitikai kérdéseket szabályozó rendeletek aránya, melytől jelentős eltéréseket 2010 után sem tapasztalhattunk, csupán egy nagyon alacsony, közel elhanyagolható mértékű emelkedést figyelhetünk meg.

A törvények között észlelhetünk 2010 után közvetlenül valamekkora emelkedést, ám ez sem haladja meg számottevően a korábbi évek értékeit, csupán az addig megfigyelhető éveken belüli ingadozás mértéke csökkent jelentősen. Ráadásul ez a megemelkedett szint sem haladja meg lényegesen az 1990-es évek első felében tapasztalható szintet. Ezenfelül érdemes kiemelni, hogy a társadalmi-kulturális közpolitikai tartalmú törvények aránya 2014 után újra csökkenni kezdett (elsősorban a korábban tapasztalható ingadozás visszatérte miatt), így tendenciaszerű elmozdulásról itt sem beszélhetünk.

Utolsóként az interpellációkra fókuszálva megfigyelhetjük, hogy a rendszerváltás után tendenciaszerűen csökkent a társadalmi-kulturális témakörökben

8. ábra. A társadalmi-kulturális közpolitikai területek aránya az egyes napirendeken (százalék)



Forrás: cap.tk.mta.hu

Megjegyzés: a miniszterelnöki beszédek esetében a 2015. év második felében a bekezdések közel 60%-a foglalkozott társadalmi-kulturális kérdésekkel.

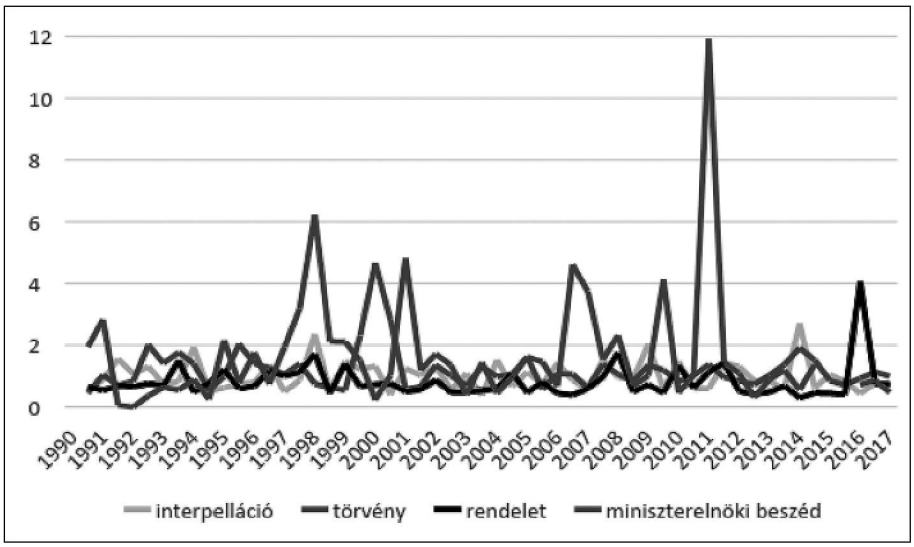
kérdést megfogalmazó képviselők aránya. Ez a mérséklődés ugyanakkor nem túl jelentős, a kezdeti 15-20% körüli említésarány csökkent le fokozatosan a 10-15%-os sávba *(8. ábra)*.

Ezek alapján kijelenthető, hogy a magyar közpolitikai napirend 2010 után sem mutatja a polarizálóbb témakörök jelentőségének növekedését. A bevándorlás kérdéskörének a miniszterelnöki országgyűlési beszédekben 2015 második felében tapasztalható hangsúlyos szerepe nem bizonyult tartósnak, míg a közpolitikai napirend további vizsgált színterein nem is beszélhetünk hasonlóan kiugró értékekről.

A politikai napirend megszakítottabbá válása

Utolsóként a politikai napirendben bekövetkező változások ütemét vizsgáljuk. Jól láthatóan a legnagyobb ingadozások a miniszterelnöki beszédekben figyelhetőek meg. Ez azonban nem egy 2010 utáni sajátosság, korábban is több alkalommal (1991, 1995, 1998, 2001, 2006, 2009) rövid idő alatt jelentősen átrendeződött a kormányfő országgyűlési felszólalásainak tematikája. 2010 után egy ilyen eset volt: 2011 második felében rövid idő alatt megugrott a külpolitikához köthető megszólalások aránya. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy ezután sem beszélhetünk

9. ábra. A közpolitikai napirendeken bekövetkező változások mértékének négyzetes átlaga



Forrás: cap.tk.mta.hu

kiugróan magas gyakoriságról, csupán a 2011 első felében tapasztalható rendkívül alacsony említésarány és az év második felében tapasztalható viszonylag magas említésarány közötti különbség ilyen kirívóan magas.

A rendeletek napirendje szintén mutat egy egyszeri kiugró értéket ebben az időszakban, ami ugyan nem példa nélküli (1993, 1998 és 2008 szintén mutat egy, igaz, sokkal kisebb mértékű kiugrást). A 2016 első félévében tapasztalható kirívó mértékű átrendeződés oka az, hogy a szokásosnál jelentősen több külkereskedelmet szabályozó rendeletet hirdettek ki ebben az időszakban, ami az átlagos értéket is jelentősen elmozdította.

A törvények terén 2012 és 2014 között ugyan megfigyelhetjük a napirendi változások gyorsuló ütemét, azonban ez sem bizonyul tartós tendenciának. Egyrészt még a legmagasabb értéket mutató 2014 második féléve esetében sem éri el a korábbi kiugró értékek szintjét (1992, 1995, 1999, 2000), másrészt 2014 után a változások üteme újra lassulni kezdett.

Végül, az interpellációkra tekintve, a korábbiakhoz hasonló megállapításokat tehetünk. Az átalakulások üteme tendenciaszerűen nem gyorsult 2010 után, noha 2014 első felében kiugróan magas értéket mutat, bár ez sem példa nélküli (hasonlót, bár kisebb mértékben, megfigyelhettünk 1994-ben, 1998-ban és 2009-ben is). A kiugró érték oka a külpolitikai témájú interpellációk arányának hirtelen megugrása, ami ugyanakkor nem bizonyult tartósnak, az év második felére visszaesett a korábban tapasztalható szintre *(9. ábra)*.

Megállapítható tehát, hogy a politikai napirend alakulásának üteme sem mutat olyan vonásokat, amelyek a 2010 utáni rendszer e téren új jellegét bizonyítanák. Ugyan a politikai napirend mindegyik vizsgált színterén találhatunk kiugró változásokat hozó féléveket, azonban egyrészt tendenciaszerűen és tartósan nem gyorsul a közpolitikai napirend átalakulásának üteme, másrészt kiugróan magas átalakulásokat a korábbi évtizedekben is megfigyelhettünk.

Összegzés

A politikai rezsimek hibridizációjának vizsgálata nem egyszerű feladat, már csak a fogalom széles értelmezési köre miatt sem. Épp ezért érdemes a hibridizáció jelenségét minél több szemszögből vizsgálni. Tanulmányunkban azt vizsgáltuk meg, hogy a politikai napirend alakulása mutat-e 2010 után egy új rendszerre jellemző vonásokat. Ennek érdekében megvizsgáltuk a politikai napirend perszonalizációját, azaz a különböző napirendi színterek alkalmazkodását a mindenkori miniszterelnök parlamenti felszólalásainak napirendjéhez. Megállapításunk szerint, noha az együtt mozgás jelen van, és viszonylag erős, ez 2010 előtt is jellemző volt, így nem beszélhetünk változásról.

Másrészt megvizsgáltuk a polarizációt, azaz azt, hogy nőtt-e a megosztóbb jellegű társadalmi-kulturális közpolitikai területek aránya a politikai napirenden. A perszonalizációhoz hasonló eredményre jutva megállapítottuk, hogy nemhogy nem váltak túlsúlyos elemeivé a vizsgált napirendi arénáknak, de még csak törést sem fedezhetünk fel a 2010 előtti és utáni időszakok között.

Harmadrészt a napirend megszakítottságát néztük, azaz azt, hogyan alakul a közpolitikai változások üteme. Az előzőekhez hasonló eredményekre jutottunk: itt sem figyelhető meg számottevő eltérés a 2010 előtti és az azt követő időszakok között. Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy a magyar közpolitikai napirend formálásának jellegzetességei alapján 2010 után a közpolitikai napirend (legalábbis ilyen szemszögből) nem változott érdemben. Ugyanakkor, mint erre a bevezetőben felhívtuk a figyelmet, a napirendek jellegzetességeinek elemzése erre önmagában nem is teremt lehetőséget. Kutatásunknak további mélységet fog adni, ha a fenti, makroszintű elemzéseket a későbbiekben mélyebb, az egyes napirendi vonások részleteibe menő vizsgálatokkal egészítjük ki.

Felhasznált irodalom

Akkerman, Tjitske–de Lange, Sarah–Rooduijn, Matthijs (eds.) 2016: *Radical Right-Wing Populist Parties in Europe. Into the Mainstream?* Routledge, London.

Balmas, Meital–Rahat, Gideon–Sheafer, Tamir–Shenhav, R. Shaul 2014: Two routes to personalized politics: Centralized and decentralized personalization. *Party Politics,* 20 (1) 37–51.

Baumgartner, Frank R.–Carammia, Marcello–Epp, Derek A.–Noble, Ben–Rey, Beatriz–Yildirim, Tevfik Murat 2017: Budgetary Change in Authoritarian and Democratic Regimes. *Journal of European Public Policy,* 24 (6) 792–808.

Boda Zsolt–Sebők Miklós 2015: Előszó: a Hungarian Comparative Agendas Project bemutatása. *Politikatudományi Szemle,* 24 (4) 33–40.

Bogaards, Matthijs 2018: De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy. *Democratization,* 15 (8) 1481–1499.

Bozóki András–Hegedűs Dániel 2017: A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszertipológia tükrében. *Politikatudományi Szemle,* 26 (2) 7–32.

Chan, Nok Kwan–Zhao, Shuang 2016: Punctuated Equilibrium and the Information Disadvantage of Authoritarianism. Evidence from the People's Republic of China. *The Policy Studies Journal,* 44 (2) 134–155.

Garzia, Diego L. 2011: Causes and Consequences on Leader-Follower Relationships. *The Leadership Quartely,* 22 (4) 697–709.

Körösényi András 2015: A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In: Körösényi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után.* Osiris Kiadó, Budapest. 401–422.

Körösényi András (szerk.) 2017: *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben.* MTA TK PTI–Napvilág Kiadó, Budapest.

Lam, Wai Fung–Chan, Kwan Nok 2015: How Authoritarianism Intensifies Punctuated Equilibrium. The Dynamics of Policy Attention in Hong Kong. *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions,* 28 (4) 549–570.

Mazzoleni Gianpietro–Schulz, Winfried 1999: 'Mediatization' of politics: A challenge for democracy? *Political Communication,* 16 (3) 247–262.

McAllister, Ian 2007: The personalization of politics. In: Dalton, Russel J.–Klingermann, Hans-Dieter (eds.): *The Handbook of Political Behavior.* Oxford University Press, Oxford. 571–588.

Poguntke, Thomas 2000: *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?* Presentation at the ECPR Workshop 'The Presidentialization of Parliamentary Democracies?' Copenhagen, April 2000.

Pokornyi Zsanett–Molnár Csaba 2018: Szakpolitikák és stratégiák. A közvélemény és a közpolitika napirendje a 2014-es és 2018-as választási kampányban. In: Böcskei Balázs–Szabó Andrea (szerk.): *Várakozások és valóságok. Parlamenti választás 2018.* MTA TK PTI–Napvilág Kiadó. 340–364.

Rahat, Gideon–Shaefer, Tamir 2007: The personalization(s) of politics: Israel, 1949–2003. *Political Communication,* 24 (1) 65–80.

Sebők, Miklós–Berki, Tamás 2018: Punctuated Equilibrium in Democracy and Autocracy: An Analysis of Hungarian Budgeting Between 1868 and 2013. *European Political Science Review,* 10 (4) 589–611.

Somer, Murat–McCoy, Jennifer 2018: Déjà vu? Polarization and Endangered Democracies in the 21st Century. *American Behavior Scientist,* 62 (1) 3–15.
Weber, Max 1947: *The Theory of Social and Economic Organization.* Oxford University Press, Oxford.
Weber, Max 1958: *Essays in Sociology.* Oxford University Press, Oxford.

Bartha Attila–Kopasz Marianna

Legitimációs stratégiák hibrid rezsimekben[1]

Szingapúr mint legitimációs puzzle[2]

Bevezetés

A hibrid rezsimekkel[3] kapcsolatban a szakirodalom jellemzően azzal a (sokszor implicit) feltevéssel él, hogy az ilyen politikai rezsimek legitimitásában meghatározó szerepe van a közpolitikai eredményességnek (Huntington 1991). Eszerint a demokráciákhoz képest a hibrid rezsimeknek korlátozott input legitimitása van,[4] fennmaradásukhoz ezért nagyobb mértékben kell támaszkodniuk az output legitimációra, azaz a közpolitikai eredményességre, gazdasági-jóléti teljesítményre. A nem demokratikus rezsimek közpolitikai folyamatairól igen kevés teoretikus igényű munka áll rendelkezésre;[5] ezek is jellemzően egyedi országtanulmányok, amelyek országspecifikus kutatási ambícióval születtek, és elméleti általánosíthatóságuk korlátozott. Ebben az irodalomban klasszikusnak – és teoretikus ambí-

[1] A tanulmány az NKFI alap K 129245 projektjének támogatásával készült.

[2] A szingapúri fejlődéssel kapcsolatban a legitimációs puzzle kifejezést tudomásunk szerint Wong és Huang (2010) használták először.

[3] Tanulmányunkban Bogaards (2009) nyomán a liberális demokráciák és a klasszikus autokráciák közötti köztes zónában elhelyezkedő, a hiányos demokráciáktól a kompetitív autoriter rezsimekig terjedő politikai berendezkedéssel leírható országokat tekintjük hibrid rezsimeknek.

[4] A legitimációs mechanizmusok között a politikai rezsimek input és output legitimitásának megkülönböztetésében Scharpf (1998) munkásságára támaszkodunk. Előbbit a választói akaratnak a választások szabadsága és tisztességessége szerint mért leképeződésével, utóbbit a kormányzásnak az állampolgárok jólétére gyakorolt hatásával ragadhatjuk meg. Emellett a legitimitás harmadik dimenziójaként Schmidt (2006) nyomán a kormányzás procedurális jellemzőit kifejező folyamat *(throughput)* legitimitásfogalmát használjuk.

[5] A közpolitikai irodalom főárama egyértelműen a liberális demokráciák ideáltípusára épít, és a közpolitikai döntéseket demokratikus procedúrákba ágyazva értelmezi. Ez jellemző a közpolitikai ciklusok klasszikus elméletére (Lasswell 1956; Howlett–Ramesh–Perl 2009), de az utóbbi évtizedek meghatározó közpolitikai elemzési perspektíváira is. Többek között az ügykoalíciók értelmezési kerete (*advocacy coalition framework*, Sabatier 1987; Sabatier–Jenkins-Smith 1993; Weible–Nohrstedt 2013) és a megszakított egyensúly elmélete (*punctuated equlibrium theory*, Baumgartner et al. 2009) is a liberális demokráciák politikai kontextusában vizsgálja a közpolitikai folyamatokat.

ciója miatt egyben üdítő kivételnek is – tekinthető Kaufman Purcell (1973) közel fél évszázaddal ezelőtti elemzése az akkori mexikói rezsim politikai döntéshozatali folyamatairól. A hibrid rezsimek vizsgálata szempontjából Kaufman Purcell tanulmánya azért is érdekes, mivel konklúziójában a szerző rámutat: annak feltevése, hogy a növekvő iskolázottságnak, az urbanizációnak és a jólétnek, illetve az ezzel összefüggő gazdasági fejlődésnek köszönhetően a korábbi autoriter politikai berendezkedés fokozatosan demokratikus politikai rezsimmé alakul át, nem igazolható (Kaufman Purcell 1973, 53–54). Másként fogalmazva: lehetséges tartós gazdasági fejlődés és közpolitikai eredményesség[6] korlátozott demokratizálódás mellett is – legalábbis a fejlettség bizonyos szintjén. Ez ugyan nem érvényteleníti Lipset klasszikus tézisét, miszerint „minél gazdagabb egy nemzet, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy demokratikus rendet fog fenntartani",[7] de felhívja a figyelmet arra, hogy a demokrácia és a gazdasági fejlettség közötti összefüggés nem lineáris. Egyszersmind azt is jelenti, hogy elképzelhető a gazdasági fejlettségnek egy olyan tartománya, ahol a nem demokratikus rezsimek gyorsabb fejlődésre képesek, mint a demokráciák. A gazdasági fejlődés és a demokrácia közötti lehetséges logikai relációkat, illetve azok empirikus megfeleléseit tárgyaló tanulmányában Gedeon (2009) arra hívja fel a figyelmet, hogy megkésett ipari fejlődés esetén a fejlesztési diktatúrákat (autokráciákat) a gazdasági felzárkózás természetes kísérőjelenségeinek tekinthetjük.

Az ökonometriai vizsgálatok szerint világmintán fordított U alakú összefüggés van a demokratizálódás és a gazdasági fejlődés között (Barro 1996; Plümper–Martin 2003): a demokrácia erősödése (mélyülése) bizonyos fejlettségi szintig ösztönzi, a felett viszont lassítja a gazdasági fejlődést. Látnunk kell ugyanakkor, hogy ezekben a vizsgálatokban a gazdasági növekedés számos potenciális magyarázó tényezője kontrollváltozóként szerepel. Ilyen változó többek között az iskolázottság növekedése, a jogbiztonság és a piacok szabadságának garantálása, jobb minőségű közszolgáltatások biztosítása és a társadalmi stabilitás megőrzése. Acemoglu és szerzőtársai (2019) azonban rámutatnak, hogy maga a demokratizálódás szignifikáns pozitív hatást gyakorol éppen ezekre a tényezőkre, illetve a

[6] A gazdasági fejlődés és a közpolitikai eredményesség természetesen nem feleltethetők meg egyértelműen egymásnak. Rövid távon még az az összefüggés sem feltétlenül áll fenn, hogy a gazdasági fejlődés és a közpolitikai eredményesség iránya azonos. Globális gazdasági recesszió esetén például nyitott gazdaságokban nagy valószínűséggel gazdasági visszaesés történik, mégis lehetséges, hogy bizonyos közpolitikák eredményesebbek – ez esetben a válság menedzselésében kisebb munkanélküliség-emelkedést és elszegényedést implikálnak az alternatív közpolitikai megoldáshoz képest. Ez az inkonzisztenciaprobléma azonban hosszabb távon nem áll fenn: jó okkal feltételezhetjük, hogy a gazdasági fejlődés és a közpolitikai eredményesség között hosszú távon erős, pozitív összefüggés van. Ennélfogva a gazdasági fejlődés a közpolitikai eredményesség adekvát közelítő *(proxy)* változója, amennyiben elemzésünk időhorizontja nem rövid távú. Tanulmányunkban ezt az eljárást követjük.

[7] Lipset 1995, 44.

közpolitikai reformokra való képességre. Amennyiben tehát ezeket a közvetítő oksági mechanizmusokat *(proximate causes)* is tekintetbe vesszük, úgy a demokratizálódás végső soron *(ultimate cause)* egyértelműen pozitív hatású a gazdasági fejlődésre. Ezt az összefüggést empirikusan megerősítette Bartha (2012) vizsgálata is az EU-tagországok körében.

A fentiekből az is kitetszik ugyanakkor, hogy a demokrácia és a gazdasági fejlődés közötti összefüggés bonyolult és szövevényes; a közpolitikai eredményesség szempontjából pedig a fejlettség nem minden szintjén triviális a demokrácia primátusa a nem demokratikus rezsimekkel szemben. Ez a bizonytalanság különösen közepes fejlettségű országoknál áll fenn, amelyek nagy valószínűséggel a liberális demokráciák és a klasszikus autoriter rezsimek közötti zónában vannak: vagyis hiányos demokráciák vagy kompetitív autoriter rezsimek.

A tranzitológiai irodalomban (O'Donnell–Schmitter 1986; Diamond–Linz–Lipset 1989; Przeworski 1991) a hibrid rezsimekről az volt a szokásos feltevés, hogy instabilak, elsősorban abból adódóan, hogy bizonytalan, ad hoc politikai intézményekre épülnek. Ebben a megközelítésben a hibrid rezsimek színlelt demokráciája, mindenekelőtt cinikus választási színjátékuk, saját legitimitásukat aknázza alá. Ezt a legitimitásproblémát a politikai vezetők általában még képesek menedzselni a gazdasági prosperálás időszakában, hosszabb távon – amelybe gazdasági válságperiódusok is beletartoznak – azonban az instabil politikai intézményeknek valamilyen stabilabb konstellációba kell kerülniük. Röviden: a tranzitológusok átmenetinek tekintették a hibrid rezsimeket, és úgy vélték, hogy azok hosszabb távon tipikusan elmozdulnak az érett demokráciák felé (Diamond–Linz–Lipset 1989), esetleg kedvezőtlen konstellációk mellett a klasszikus, represszív autoriter berendezkedés irányába. A kétezres évek elejétől viszont a szakirodalom főárama azt regisztrálta, hogy a hibrid rezsimek hosszú távon is stabilak maradhatnak – cáfolva ezzel egyszersmind a tranzitológiai álláspontot (Carothers 2002; Diamond 2002; Levitsky–Way 2002; Ottaway 2003; Case 2005).

Kutatási kérdések, kutatási design és esetkiválasztás

A tartósan fennálló – tehát sem az érett demokráciák, sem pedig a klasszikus, represszív autoriter rezsimek irányába nem egyértelműen konvergáló – hibrid rezsimek stabilitásának tényezőiről csak szórványos, esetleges tudásunk van (Cassani 2014). Ebben a tanulmányban megkíséreljük szisztematikusan számításba venni azokat a tényezőket, amelyek a hibrid rezsimek tartósságát magyarázzák – a gazdasági teljesítményre, közpolitikai eredményességre vonatkozó tényezőket az alternatív legitimációs tényezőkkel összevetve. A tanulmány során három fő kérdésre kere-

sünk választ: 1. Minek köszönhető a hibrid rezsimek stabilitása? 2. Mi a szerepe a közpolitikai eredményességnek (output legitimáció) a hibrid rezsimek legitimációs mechanizmusai között? 3. Hogyan kapcsolódnak egymáshoz az input, a folyamat *(throughput)* és az output legitimációs mechanizmusok a hibrid rezsimek legitimációjában?

A kutatás exploratív jellegű, amelynek során az elméleti magyarázatokat egy kvalitatív esettanulmány kontextusában, Szingapúr példáján keresztül tárgyaljuk. Szingapúr mint *prima facie* deviáns eset (Gerring 2007) kiválasztását alapvetően az indokolja, hogy ebben az országban a politikai rezsim hibrid karaktere immár hatvan éve tartósan fennáll, és a látványos gazdasági és társadalmi felzárkózás – szocioökonómiai értelemben egyértelműen fejlett országgá válás[8] – ellenére sem következett be Szingapúr érdemi demokratizálódása. Egy ilyen eset kontextusában plasztikusan ragadhatók meg a közpolitikai eredményesség, a közpolitikai folyamat, illetve a hibrid rezsimek stabilitása és legitimációs mechanizmusai közötti elméletileg releváns összefüggések.

A szingapúri eset így cáfolni látszik azt a feltételezett összefüggést is, hogy bizonyos fejlettségi szint elérése után a jólét kikényszeríti a demokratizálódást.[9] Miközben gazdasági fejlettségét, az állampolgárainak iskolázottságát, jólétét, progresszív közpolitikai reformjait[10] tekintve Szingapúr már hosszabb ideje vitathatatlanul fejlett országnak számít, politikairezsim-besorolása szerint változatlanul autoriter, illetve hibrid rezsim.[11] Kétségtelen, hogy az Economist Intelligence Unit Demokrácia Indexe (EIU DI) szerint Szingapúr 2014 óta már nem hibrid rezsim, hanem hiányos *(flawed)* demokrácia.[12] Az EIU DI alindexeit tekintve ugyanakkor egyértelmű, hogy Szingapúr demokratizálódása csalóka: az átsorolódás egyetlen tényezőnek, a politikai részvétel növekedésének tudható be, miközben a szingapúri választási folyamat és a pluralizmus továbbra is erősen, autoriter rezsimre utalóan korlátozott. Eközben a polgári szabadságjogok helyzete

[8] A Világbank 2017-es adatai szerint a szingapúri egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számolt GDP több mint háromszorosa a magyarországinak, és több mint duplája az Egyesült Királyság, Franciaország, Japán vagy az euróövezet azonos tartalmú adatának.

[9] Valójában ez Lipset fentebb már hivatkozott tézisének (1995) adekvát operacionalizálása, amelynek során a demokratizálódás a tartós gazdasági fejlődés következménye, és a gazdasági fejlettség bizonyos magas szintjének elérése után következik be.

[10] Lásd például a nagyvárosi közlekedésben a dugódíj bevezetését (Santos 2005), vagy a környezettudatos, zöld urbanizációs politikát (Han 2017).

[11] Szingapúr még a különleges délkelet-ázsiai térséghez képest (az ökonometriai vizsgálatokban a Délkelet-Ázsia dummy mindig szignifikáns, vö. Plümper–Martin 2003) is különleges.

[12] A meghatározó összehasonlító demokráciaindexek (Bertelsmann Transformation Index, Freedom House, Polity Score) között vannak ugyan kisebb különbségek Szingapúr besorolását illetően, ugyanakkor valamennyi összehasonlító index a demokrácia hiányára és ehhez képest a kormányzati teljesítmény magas szintjére utal.

sem javult, a demokratikus politikai kultúra dimenziója pedig egyenesen arra utal, hogy Szingapúrban visszaszorult a demokrácia.[13] Még inkább kétségeket ébreszt a Világbank adatgyűjtéséből származó World Governance Indicators (WGI) demokráciaindikátorának[14] adatsora, amely az elmúlt másfél évtizedben a törékeny szingapúri demokratizálódás visszafordulását mutatja. Röviden: Szingapúrban a tartós gazdasági prosperálás és a jólét ugrásszerű növekedése nem vezetett a demokrácia érdemi erősödéséhez. Szingapúr fejlődéstörténete bizonyos értelemben még a modern Szingapúr alapító atyjának, Lee Kuan Yew-nak a fejlődés és az egyéni szabadságjogok viszonyáról vallott tézisét is cáfolja: a Lee-tézis szerint a demokrácia és a politikai szabadság luxusjószágok[15] – ez azonban azt is implikálja, hogy magas gazdasági fejlettség mellett elérendők. A szingapúri politikai folyamatok viszont a legutóbbi időkben sem utalnak az érett demokráciák felé történő elmozdulásra.

Kormányzati hatékonysága és közpolitikai eredményessége miatt Szingapúr a hatékony demokrácia teoretikusainak perspektívájából is fontos. Miközben a formális politikai jogok Szingapúrban erősen korlátozottak, „a szűk bázisú demokratikus jogosultságok szinte tökéletesen érvényesíthetők a jogbiztonság kivételesen magas szintje miatt".[16] Így a ténylegesen megélhető demokratikus jogosultságok szempontjából a szingapúriak hasonló helyzetben vannak, mint India állampolgárai: míg Indiában a formálisan széles bázisú demokratikus jogosultságok csak erősen korlátozottan érvényesülnek a jogbiztonság komoly hiányosságai miatt, addig Szingapúrban éppen fordított a demokratikus jogosultságok és a jogbiztonság konstellációja. Elemzésünk során ugyanakkor rámutatunk arra, hogy a szingapúri rezsim legitimációs eszköztárában is növekvő mértékben szerepel a demokratikus (input) legitimáció. Ebben az értelemben tehát Szingapúr csak látszólag deviáns eset, elméletileg valójában befolyásos esetként (*influential case,* Gerring 2007) tekintendő. Mindezeken túlmenően Szingapúr kiemelkedően fontos mint potenciális közpolitikai transzferforrás: gyakran hivatkozott többek között a kínai közpolitikai reformok során (vö. Ortmann–Thomson 2014). A szingapúri példa a magyarországi politikai think-tankek, háttérintézetek figyelmére is számot tart,[17] valamint a magyar

[13] A hivatkozott adatok forrásai az EIU Demokrácia Indexének 2006–2018 közötti értékei.

[14] Az indikátor pontos neve „véleménynyilvánítás és elszámoltathatóság" *(Voice and Accountability).*

[15] A Lee-tézis implicit kifejtését lásd például Fareed Zakariának Lee Kuan Yew-val 1994-ben, a *Foreign Affairs*ben készített interjújában: https://web.archive.org/web/20160504113218/http://www.lee-kuan-yew.com/leekuanyew-fareedzakaria-interview.html (letöltve: 2019. 04. 30.)

[16] Alexander–Inglehart–Welzel 2011, 52.

[17] A modern Szingapúr alapító atyja, Lee Kuan Yew (Li Kuan Ju) által írt *A harmadik világból az elsőbe* (2018a), illetve *A világ, ahogyan én látom* (2018b) című köteteket magyar nyelven a közelmúltban adta ki az Antall József Tudásközpont.

miniszterelnök, Orbán Viktor is több ízben utalt követendő példaként a szingapúri fejlődésre.[18] A szingapúri példa tehát, mint a hibrid rezsim politikai kontextusában tartósan eredményes közpolitika, nemcsak elméletileg releváns, hanem a gyakorló politikai vezetők figyelmére is számot tart.

A továbbiakban először röviden ismertetjük az elemzés fogalmi kereteit, majd Szingapúr példáján keresztül bemutatjuk a hibrid rezsimek stabilitásának, illetve legitimációjának tényezőit. Végül néhány általánosítható következtetést fogalmazunk meg.

Fogalmi keretek

Hibrid rezsimek: a kompetitív autokráciáktól a hiányos demokráciákig

Azokat a politikai rezsimeket tekinthetjük hibrid rezsimeknek, amelyek „a demokráciák bizonyos jellemzőit az autoriter rezsimek bizonyos jellemzőivel vegyítik".[19] A hibrid rezsimek értelmezési tartománya tehát a hiányos demokráciáktól a kompetitív autokráciákig terjed (Way 2005; Bogaards 2009). Mivel a nem demokratikus rezsimekről rendelkezésre álló irodalom jelentős része az autokráciákra, illetve a kompetitív autoriter rezsimekre vonatkozik, a továbbiakban a hibrid rezsimek elemzése során mi is ezekből az elméletekből építkezünk.

Az autokratikus rezsimek stabilitása

Gerschewski (2013) nagy hatású szintézise szerint az autokratikus rezsimek stabilitása három pillérre épül: a legitimációra, a represszióra és a kooptálásra – függetlenül attól, hogy az autokratikus rezsimek melyik altípusáról beszélünk. Szerinte ezek a pillérek képesek elhárítani a rezsimek összeomlásának veszélyét, ami három forrásból fakadhat: az állampolgárok engedetlenségéből (ami rendszerint népfelkelés vagy lázadás formáját ölti), az ellenzéki aktorok részéről szervezett ellenállásból, vagy az eliten belüli megosztottságból (amikor is a stratégiailag fontos elitek az uralkodó elitétől eltérő irányt követnek). Ezeknek a stratégiai interakcióknak a menedzselésében az autokratikus rezsimek leggyakrabban a kooptálás és a represszió eszközeihez folyamodnak (Morgenbesser 2017).

[18] Például 2014-es tusnádfürdői beszédében (http://valasz.hu/itthon/orban-viktor-tusvanyosi-beszede-102474) vagy 2017-es szingapúri látogatása során (http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-sajtonyilatkozata-li-hszien-long-szingapuri-miniszterelnokkel-tortent-targyalasat-kovetoen/) (letöltve: 2019. 04. 30.)

[19] Hale 2011, 34.

A represszió[20] „az autokráciák gerince" (Gerschewski 2013, 21). Levitsky és Way (2010) nyomán célszerű megkülönböztetni az elnyomás alacsony és magas intenzitású formáit. Előbbi kevésbé látható és körmönfontabb; tipikusan a rezsim szempontjából kevésbé fontos egyének és csoportok ellen irányul. Ezzel szemben a magas intenzitású represszió láthatóbb, és célpontjában jól ismert egyének, nagyobb csoportok vagy szervezetek állnak. A represszió végső célja, hogy „eltántorítsa a politikai elitet a hűtlenség választásától, illetve megnehezítse az állampolgárok kollektív cselekvésének megszerveződését" (Morgenbesser 2017, 208).

A represszió alkalmazását kiegészíti a kooptálás intézménye. Kooptáláson a stratégiailag releváns szereplőknek, illetve csoportjaiknak a rezsim elitjéhez történő kötését értjük (Gerschewski 2013). Kooptálásra azért van szükség, hogy az aktorokat könnyebben „meg lehessen győzni arról, hogy hatalmukat ne használják obstrukcióra".[21] A kooptálás nemcsak formális csatornák (vagyis olyan demokratikus intézmények, mint a parlament vagy a politikai pártok) révén történhet, hanem informálisan is. Az informális kooptálás gyakran alkalmazott eszköze a patronázs, vagyis az állampolgárok különféle javakkal, szolgáltatásokkal való megjutalmazása az uralkodó párthoz való hűségük kinyilvánításáért cserébe (Morgenbesser 2017). De az informális kooptálás jól ismert formája a klientelizmus és a korrupció is (Stefes 2006). A kooptálás „egyszerre biztosítja az eliten belüli kohéziót és a politikai elit kormányzóképességét".[22]

A kooptálás és a represszió komplementer módon járulnak hozzá a stabilitáshoz. A két pillér közti, egymást kölcsönösen megerősítő mechanizmusokat itt nem tárgyaljuk részletesen (erről lásd Gerschewski 2013), de két jellemző példával illusztráljuk. A politikai elit vagy az ellenzék tagjainak formális intézményeken keresztüli kooptálása lehetővé teszi az – amúgy igen költséges – represszió optimalizálását: a formális intézményeken keresztül szerzett információk révén jobban azonosíthatók a rezsim legveszélyesebb kihívói, akikkel szemben magas intenzitású represszióra lehet szükség (Frantz–Kendall-Taylor 2014). Hasonlóképpen, a patronázs kooptálásra való használata csökkenti az elnyomás szükségességét, „mivel a jutalmazás politikailag kevésbé költséges, mint az *ex ante* fenyegetés vagy az *ex post* elnyomás".[23]

[20] Davenport (2007) nyomán a repressziót úgy határozhatjuk meg, mint fizikai szankciók egyénekkel vagy szervezetekkel szembeni alkalmazását, vagy az azzal való fenyegetést annak érdekében, hogy költségessé tegyék bizonyos célok elérését, illetve elrettentsenek cselekvésektől.

[21] Shleifer–Treisman 2000, 8–9.

[22] Gerschewski 2013, 22.

[23] Morgenbesser 2017, 28.

Az autokratikus rezsimek legitimációja[24]

Hosszabb távon egyetlen politikai rezsim sem építheti fennmaradását kizárólag a represszióra és a kooptálás intézményére, az autokráciáknak és a hibrid rezsimeknek is legitimálniuk kell hatalmukat. Dukalskis és Gerschewski (2017) rámutatnak, hogy az autokráciák történetileg négy mechanizmus révén legitimálták, illetve legitimálják uralmukat. Ezek a mechanizmusok: az ideológiai indoktrináció, a gazdasági-jóléti teljesítmény, az – ezzel összefüggő, a teljesítményért cserébe megszerzett – állampolgári passzivitás, illetve a demokratikus-procedurális legitimációs mechanizmus. Miközben az ideológiai indoktrináció kizárólagos és széles körű alkalmazása inkább a totalitárius rezsimekre volt jellemző, addig a mai autokráciákban és hibrid rezsimekben a legitimáció kifinomultabb formái, azaz a teljesítményalapú (és az állampolgárokat depolitizáló), valamint a demokratikus-procedurális legitimáció váltak meghatározókká. A közpolitikai eredményesség tehát a teljesítményalapú legitimáció révén a hibrid rezsimek legitimitásának egyik alapvető tényezője, de messze nem kizárólagos legitimációs forrás.

A szingapúri rezsim stabilitásának és legitimációjának tanulmányozásában Mazepus (2017) és néhány korábbi kapcsolódó elméleti munka (Scharpf 1997; Scharpf 1998; Scharpf 2003; Schmidt 2006; Schmidt 2013) nyomán a legitimáció input, output és folyamat (throughput) dimenzióit különítjük el egymástól. Ennek a distinkciónak a gyökerei Easton munkájához (1957) nyúlnak vissza, aki a politikai rendszer elemzése kapcsán inputokat (igények és támogatás), a politikai rendszeren belüli folyamatokat és outputokat azonosított. Az input legitimáció azokat a mechanizmusokat öleli fel, amelyek révén az állampolgári preferenciák és igények közvetítődnek a hatalmon lévők felé, és amelyek révén hatalomra lehet jutni (Scharpf 1997). Az output legitimáció a kormánynak a közös célok elérésében és a problémák megoldásában mutatott hatékonyságára utal (Scharpf 2003). A throughput, vagy ahogyan itt nevezzük, folyamatlegitimáció pedig a kormányzás procedurális minőségét fedi le (Schmidt 2013).

Az autokratikus rezsimek tanulmányozásának fogalmi, elemzési kereteit – amelyre Szingapúr mint kompetitív autokrácia esettanulmányos vizsgálatában is támaszkodunk – az *1. táblázat* összegzi.

[24] A legitimáció konceptualizálásában Beetham (1991) legitimitásfogalmából indulunk ki. Eszerint legitim az a hatalom, amelyet igazolható törvények alapján gyakorolnak, és amely rendelkezik az alárendeltek által kinyilvánított konszenzus bizonyságával.

1. táblázat. Autokráciák és hibrid rezsimek[25] stabilitásának pillérei és legitimációs mechanizmusai

Stabilitás pillérei	Legitimitás forrásai	Operacionalizálható dimenziók
Legitimitás	Output legitimitás	gazdasági-jóléti teljesítmény (cserébe: állampolgári passzivitás)
	Folyamatlegitimitás	kormányzás minősége, tágan értelmezett jogállamiság
	Input legitimitás	választások, demokratikus procedúrák
		ideológiai indoktrináció
Kooptálás		kooptálás formális intézményeken keresztül
		kooptálás informális csatornákon keresztül (patronázs, klientelizmus, korrupció révén)
Represszió		alacsony intenzitású represszió
		magas intenzitású represszió

Forrás: Gerschewski 2013, Duklasis–Gerschewski 2017 és Mazepus 2017 nyomán saját összegzés.

Szingapúr mint hibrid rezsim

A szingapúri rezsim stabilitása

Mivel Szingapúrt hibrid (vagy kompetitív autoriter) rezsimként tételezzük, az autokratikus stabilitás Gerschewski (2013) által javasolt három pillére megfelelő kiindulópont annak a kérdésnek a megválaszolásában, hogy miért bizonyulhatott stabilnak a szingapúri rezsim. Ennek felfejtésében Morgenbesser 2017-es, Szingapúrral foglalkozó munkájára támaszkodunk.[26] A rezsim legitimációjának mechanizmusaival a továbbiakban behatóan – és külön fejezetben – foglalkozunk; ebben a részben a stabilitás pillérei közül röviden a represszió és a kooptálás szerepét tárgyaljuk.

Ellentétben sok más autokratikus rezsimmel, Szingapúrban az alacsony intenzitású represszió az intézményesült norma, magas intenzitású párjának alkalmazása pedig csak kivételes esetekre korlátozódik (George 2007; Morgenbesser 2017). A kezdetektől fogva uralmon lévő People's Action Party (a továbbiakban PAP) a politikai stabilitás fenntartása érdekében szoros kontrollt gyakorol az állampolgárok fölött. Ez tetten érhető a bírósági függetlenség hiányában; a médiacenzúrában (vagy öncenzúrára való ösztönzésben); a gyülekezés, a szervezkedés,

[25] A klasszikus autokráciák és a hibrid rezsimek közé sorolt kompetitív autoriter rezsimek között értelemszerűen eltérő a stabilitás egyes pilléreinek, illetve a legitimitás különböző dimenzióinak súlya.

[26] Morgenbesser (2017) kompetitív autokráciaként azonosítja Szingapúrt.

a vallás és a szabad véleménynyilvánítás korlátozásában; a szigorú munkaügyi törvényekben; valamint a civil társadalom elnyomásában (Morgenbesser 2017, 210). Szingapúrban a helyi újságok a Singapore Press Holdings tulajdonában vannak, amit az Információ és Művészetek Minisztériumának (Ministry of Information and the Arts) kinevezettjei ellenőriznek (Case 2005, 4). A szabad véleménynyilvánítást a tilalom alá eső témák körülhatárolásával (úgynevezett *out-of-bounds marker*ek révén) korlátozzák, amelynek értelmében ezekhez az állampolgárok és azok csoportjai nem fűzhetnek véleményt (Ortmann 2012, 16). De említhetjük a 2006-ban – a közszféra liberalizációja keretében – létrehozott úgynevezett Szónokok Sarkát (Speaker's Corner) mint a „szabad véleménynyilvánítás" ottani kulcsintézményét, amely egy olyan kijelölt közterület, ahol az állampolgárok előzetes regisztrációt követően és bizonyos szabályoknak megfelelve nyilvános beszédeket tarthatnak, illetve vitázhatnak (Ortmann 2012, 18–19). Az alacsony intenzitású represszió jelenlétét jól illusztrálják az internetes bloggerek elleni, közelmúltban folyó perek is (Morgenbesser 2017, 210).

Az alacsony intenzitású represszió mellett a PAP-rezsim a kooptálás széles eszköztárát is alkalmazza. A formális, politikai intézményeken keresztül történő kooptálás legnyilvánvalóbb formái az úgynevezett nem választókerületi és a kijelölt országgyűlési képviselők (Non-constituency Member of Parliament and Nominated Member of Parliament) intézményei. Előbbi értelmében a választásokon legjobban szereplő vesztes ellenzéki pártok jelöltjeinek (maximum 9 fő) is parlamenti helyet biztosítanak. Utóbbi pedig olyan országgyűlési képviselőt jelent, akit az elnök jelöl a közösség véleményének becsatornázását segítendő. Ezek a kezdeményezések azt szolgálják, hogy a formális politikai participációt eltérítsék a pártpolitikától és a politikai versenytől (Jayasuriya–Rodan 2007; Rodan 2009). A kooptálás informális eszközei közül a patronázs alkalmazása megfigyelhető mind az állampolgárok, mind pedig az elitek vonatkozásában. Az előbbit jól illusztrálja a PAP-rezsimnek az a gyakorlata, hogy a jóléti programja keretében biztosított különféle támogatásokat szavazatszerzésre használja. A bérlakásrendszert támogató kezdeményezés visszavonását például több ízben is kilátásba helyezte arra az esetre, ha a választók az ellenzékre szavaznának (Jeyaretnam 2003; idézi Morgenbesser 2017, 210). Az elit szintjén a kedvezmények juttatása – legyenek azok üzleti szerződések, hivatali kinevezések, végrehajtó pozíciók stb. – úgyszintén feltételezi a kormányzó párthoz való hűséget (Barr 2014; idézi Morgenbesser 2017, 210); vagyis a szakmai siker és előmenetel a pártlojalitáshoz kapcsolódik.

A PAP-rezsim legitimációjának tényezői

A legitimáció input, folyamat (throughput) és output dimenzióinak operacionalizálása (vö. Mazepus 2017) nem minden esetben egyértelmű. Az alábbiakban mégis kísérletet teszünk erre, mert a legitimáció típusainak analitikus elkülönítése nélkül nem vizsgálhatnánk ezek egymást erősítő viszonyát sem. Ebben a fejezetben sorra vesszük a legitimációs eszközöket, majd a rá következő részben azt nézzük meg, hogy ezek miként kapcsolódnak egymáshoz, és egymást erősítve hogyan járulnak hozzá a PAP-rezsim legitimációjához. Ezt annak reményében tesszük, hogy egy lépéssel közelebb kerülünk a Wong és Huang által „legitimációs puzzle"-ként említett kérdés megválaszolásához (Wong–Huang 2010, 523).

Output legitimáció

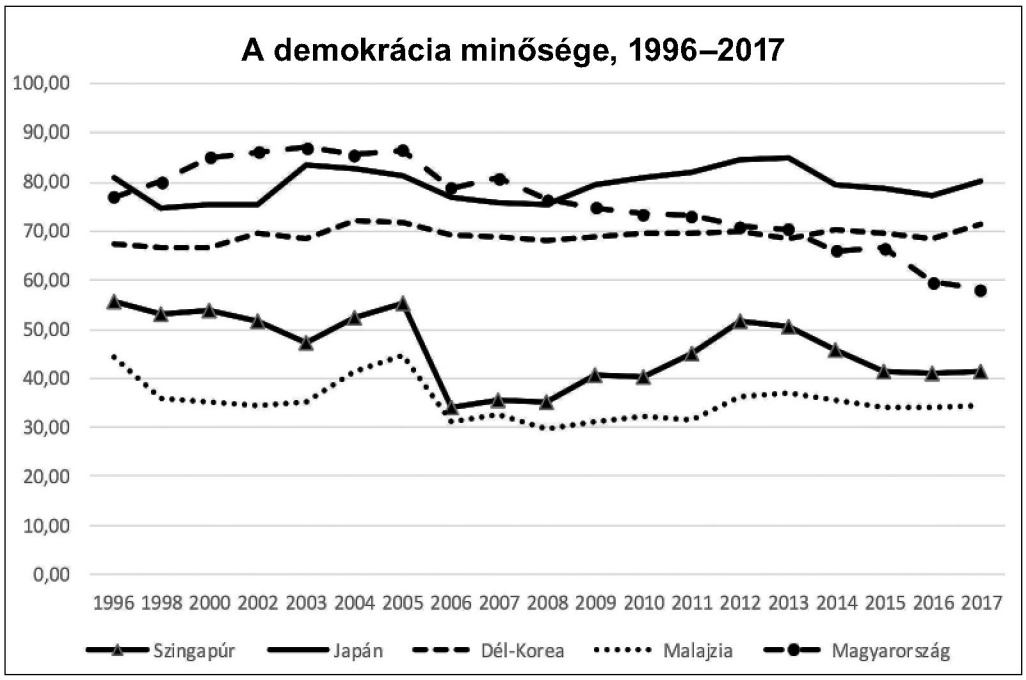
Az output legitimáció a kormányzás eredményeit fedi le, amelybe beletartoznak a gazdasági, illetve a tágabban értelmezett szocioökonómiai fejlettség mutatói, illetve a különböző közszolgáltatások elérhetősége és minősége, azaz a kormányzati hatékonyság és a közpolitikai eredményesség indikátorai.

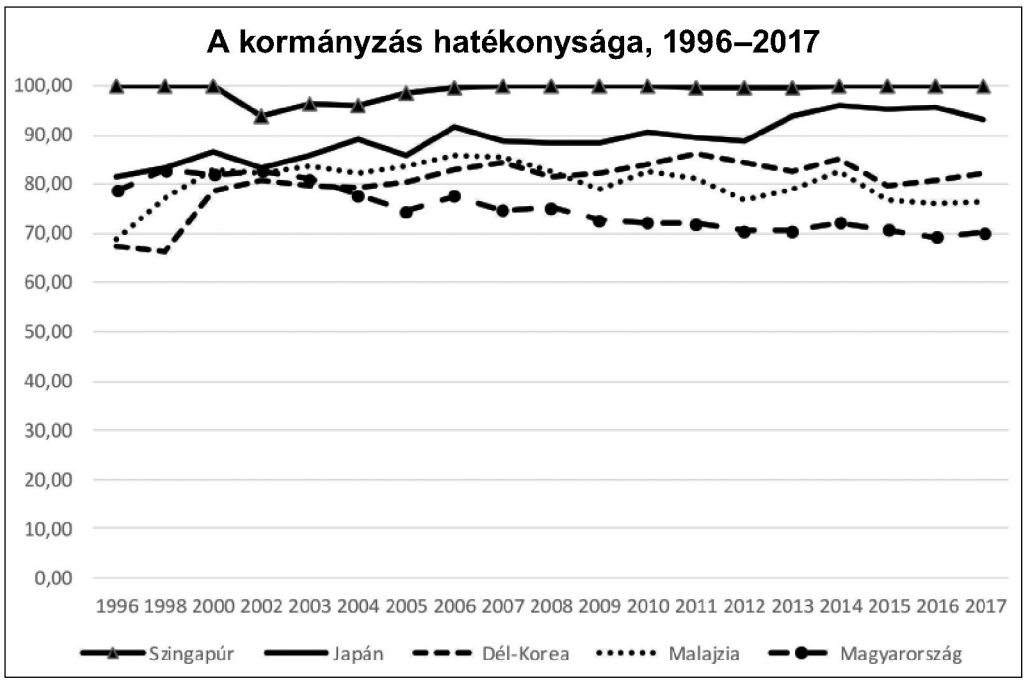
Kormányzati teljesítmény, közpolitikai eredményesség

Szingapúrban a PAP kormányzáshoz való jogát a bevett nézet szerint az állampolgárok azért ismerik el, mert a PAP vezette kormányok az életminőség javulása formájában meggyőzően teljesítenek (lásd Wong–Huang 2010), így a legitimitás inkább a politikai rendszer output oldalán teremtődik meg, mint az input oldalon (Rothstein 2009). Más megfogalmazásban: a legitimációt döntően a rezsim teljesítménye és az ezért cserébe megszerzett állampolgári passzivitás/alacsony politikai érdeklődés biztosítja (Wong–Huang 2010).

A Világbanknak a kormányzás minőségét mérő indikátorai (Worldwide Governance Indicators, WGI) nemzetközi összehasonlításban is jelzik Szingapúr egyedi legitimációs mintázatát (lásd az *1–2. ábrát*). A kontrollként használt két fejlett ázsiai demokráciához, Japánhoz és Dél-Koreához, vagy éppen Magyarországhoz képest Szingapúrban a demokrácia minősége jelentősen és tartósan gyengébb, alig haladja meg a malajziai szintet. Eközben a szingapúri kormányzati hatékonyság folyamatosan a maximális szint közelében van, így a demokrácia és a kormányzati hatékonyság között Szingapúr esetében megfigyelhető diszkrepancia más fejlett ázsiai országokkal, a közvetlen szomszéd Malajziával, illetve Magyarországgal összehasonlítva is szembeszökő.

1–2. ábra. A demokrácia minőségének és a kormányzás hatékonyságának megítélése Szingapúrban, Dél-Koreában, Japánban, Malajziában és Magyarországon, 1996–2017





Forrás: World Bank Worldwide Governance Indicators, 1996–2017 adatsorai.

Ma Szingapúr kétségkívül a világ egyik legfejlettebb állama, amelynek gazdasági teljesítménye az elmúlt fél évszázad során példátlanul gyorsan nőtt, és ezzel párhuzamosan a szingapúri állampolgárok jóléte is hasonlóképpen gyarapodott. Ezzel néhány évtized alatt Lee Kuan Yew korábbi miniszterelnök sommás megfogalmazása szerint a „harmadik világból az elsőbe" (2018a) lépett elő. A mai Szingapúr gazdasági és társadalmi fejlettségét számos tényező mutatja. Szingapúr globális vezető pozícióban van mint logisztikai csomópont és olajfúrótorony-gyártó, továbbá a világ első öt országa között van olajfinomításban, hajójavítási szolgáltató központként, pénzügyi központként, devizakereskedelmi központként és általános kereskedelmi központként is. Egy főre jutó GDP-je kimagasló: Luxemburg kivételével az Európai Unió valamennyi országát megelőzi ebben a tekintetben. Technológiai felkészültségét tekintve Szingapúr globális első, emellett a világ egyik legkevésbé korrupt országa, amely a gazdasági szabadság indexét tekintve is az elsők között foglal helyet, és amely – egyedüli ázsiai országként – konzisztensen a legjobb szuverén adósságbesorolást kapja a világ vezető hitelminősítő intézeteitől. De a közösségi szolgáltatások területén is a világ fejlett országai közé tartozik: a WHO rangsora szerint a szingapúri egészségügyi rendszer a hatodik legfejlettebb a világon, és a szingapúri állampolgárok kalkulálhatnak a negyedik leghosszabb várható élettartammal. Emellett Szingapúr globális negyedik a környezet minőségét és a környezeti fenntarthatóságot tekintve, továbbá a világon a tizenegyedik helyet foglalja el az ENSZ kompozit humán fejlettségi indexe szerint (Tan et al. 2017, 2).

A szingapúri rezsim legitimációját pusztán a kormány gazdasági-jóléti eredményességének tulajdonító nézet ugyanakkor leszűkítő. Ez a megközelítés negligálja a választásoknak a kormány teljesítményét legitimációra lefordító szerepét (vö. input legitimáció), de ugyanígy a közpolitikák megvalósításának és a vezetés átörökítésének képességét is (vö. folyamatlegitimáció) (Morgenbesser 2017). A PAP-rezsim legitimációs eszköztárának ezen elemeit a következő részekben vetjük vizsgálat alá.

Folyamatlegitimáció

A throughput vagy folyamat típusú legitimáció a kormányzási folyamat minőségére vonatkozik, és mint ilyen, viszonylag nehezen megragadható. A folyamatlegitimáció aspektusai közül először a tágan értelmezett jogállamiság helyzetét vesszük szemügyre, majd külön is foglalkozunk a közpolitikai folyamat általános jellemzőivel és a korrupció kérdésével. A korrupció részletesebb tárgyalását az is indokolja, hogy kiemelt fontossággal bír a rezsimpercepciót befolyásoló tényezők között a kelet-ázsiai országokban (Chang–Chu 2006).

A jogállamiság helyzete

A jogállamiság tágan értelmezett fogalma (vö. Møller–Skaaning 2013) nemcsak a pozitív jog révén történő kormányzást és a jogrend állami eszközökkel való fenntartását foglalja magában, hanem egyúttal a horizontális hatalommegosztás teljesülését vagy az emberi jogok védelmét (mint például a szólás- és gyülekezési szabadság) és a tulajdonjogokat is. A jogállamiság mérésére használt indexek (ezekről részletesebben lásd Møller–Skaaning 2013; illetve Pócza Kálmán tanulmányát e kötetben) közül a fogalom tág meghatározásának leginkább megfelelő World Justice Project (WJP) indexe alapján Szingapúr 2019-ben a világ 126 országa közül a 13. legjobban teljesítő ország; maga mögé utasítva ezzel az összes többi hibrid rezsimet, köztük a szomszédos Malajziát, de emellett például Japánt és Dél-Koreát is. E kiváló eredményt a WJP által vizsgált nyolc tényező közül mindenekelőtt ötnek köszönheti. Ezek a rend és biztonság, a korrupció hiánya (lásd alább), a szabályok végrehajtása és kikényszerítése, valamint a polgári és a büntető igazságszolgáltatás; mely területeken Szingapúr az első hat hely valamelyikén áll. A fennmaradó három dimenzióban, vagyis az alapvető emberi jogok, a kormányzati hatalom kontrollja és a nyílt kormányzat terén (lásd alább részletesen is) ugyanakkor relatíve hátrébb (a 25–30. helyre) szorul a rangsorban.

A közpolitikai folyamat jellemzői

Szingapúrban a közpolitikai folyamat több ponton is jelentős eltéréseket mutat a liberális demokráciákra jellemző ideáltípustól. A PAP-rezsim teljes mértékben a kontrollja alatt igyekszik tartani a közpolitikai agendát és a közpolitikai alternatívák kimunkálását (Ortmann 2012). Szingapúrban nagy a támogatottsága annak az elképzelésnek, hogy a jó közpolitikai döntéseket zárt ajtók mögött, meritokratikusan választott vezetők hozhatják meg, akik a választók hosszú távú érdekeinek megfelelően járnak el. Ez azon a feltételezésen alapul, hogy minden kormányzat előtt álló problémának van egyetlen objektív megoldása, valamint hogy nincsenek egymással versengő érdekek (Ortmann 2012). Már e néhány jellemzőből is érzékelhető, hogy a közpolitikai folyamat szingapúri modelljében a liberális demokráciákra jellemző ideáltípushoz képest a döntéshozatali folyamat kevéssé transzparens, az érdekcsoportok megjelenése, részvétele a közpolitikai folyamatban korlátozott, szerepük pedig nem tipikusan kezdeményező jellegű (vö. Kaufman Purcell 1973).

A közpolitikai napirend meghatározását Szingapúrban máig is többnyire a kormányzó párt tartja a kontrollja alatt, ám az utóbbi időben jelentős változást

hozott az internet részleges liberalizációja.[27] Az új média használatával – megkerülve ezáltal a kormányzat által ellenőrzött kommunikációs csatornákat – a civil társadalom aktivistái és az ellenzéki pártok egyre inkább képessé válnak, hogy tematizálják a közbeszédet, és olyan ügyeket hozzanak elő, amelyek korábban mellőzöttek voltak (Ortmann 2012). Ezek alapján az is látszik, hogy a közpolitikai folyamat szingapúri modellje (legalábbis ami az utóbbi időket illeti) eltér az autokráciák ideáltípusától is, ahol az érdekcsoportok döntéshozatalban játszott szerepe tipikusan reaktív (vö. Kaufman Purcell 1973).

A szingapúri közpolitika-alkotást a pragmatikus megközelítés jellemzi, amit Lee Kuan Yew, az ország első miniszterelnöke honosított meg hivatalban töltött hosszú ideje alatt. Ennek fényében a közpolitikák megalkotásánál a „hagyományos bölcsesség" elé helyezik a racionális elemzést és a tapasztalatot (Quah 2018, 7–8).

A meritokratikus elv érvényesítésének köszönhetően a közpolitikai döntéseket magasan képzett, kompetens bürokratikus személyzet hajtja végre (Jones 2016). A kormány 1994-ben arról döntött, hogy a miniszterek és a vezető köztisztviselők javadalmazását a versenyszféra legjobban jövedelmező foglalkozásainak bérátlagához köti. Az intézkedés a privát szektor béreivel való lépéstartást, a legtehetségesebbeknek és a legkompetensebbeknek a közszférába csábítását és a korrupció visszaszorítását célozta (Quah 2003; idézi Wong–Huang 2010). A kormány nem csak vallja, hogy a bürokraták megfelelő bérezése a bürokratikus hatékonyság záloga: a miniszterek és a vezető beosztású bürokraták fizetése 1994 óta Szingapúrban a világon a legmagasabb (Quah 2018).[28] Emellett a PAP-kormány egyre növekvő mértékben támaszkodik a közpolitika-alkotásban agytrösztök, egyetemek, nemzetközi szervezetek tanácsaira és kutatásaira (Azokly 2018). A PAP a közpolitika-alkotás terén nyitott más országok tapasztalataira, mivel azt tartja, kevésbé költséges más országok hibáiból tanulni, mint azokat a hibákat elkövetni (Rose 2005; idézi Quah 2018).

A közpolitikai folyamat implementációs szakaszában a politikai vezetők és a bürokrácia kifejezetten keresi a visszacsatolásokat a közpolitikák minél szélesebb körű támogatottsága érdekében és egyszersmind a végrehajtást könnyítendő (Ho 2000; idézi Azokly 2018). A vélemények becsatornázására a Közösségi Fejlesztési

[27] A szingapúri rezsim, jóllehet, életbe léptetett néhány korlátozást az online tevékenységek vonatkozásában (lásd Internet Code of Practice), alapjában véve úgy döntött, hogy tartózkodik az online tartalmak cenzúrájától – belátva egyrészt a hatékony kontroll reménytelenségét, másrészt pedig nem elmulasztva a közvélemény monitorozásának az internet adta lehetőségét. A bevezetett szabályok és korlátozások ugyanakkor erős ösztönzést jelentenek a felhasználóknak az öncenzúrára (Ortmann 2012).

[28] Mindemellett a miniszterek és a vezető beosztású bürokraták kiemelkedő javadalmazása nem örvend nagy népszerűségnek Szingapúrban. Noha az indexálás értelmében a fizetésemelések indoklása automatikus és ezáltal szükségtelen, a kormányzat minden alkalommal arra kényszerül, hogy – különféle érvek hangoztatásával – védelmébe vegye az intézkedést (Wong–Huang 2010).

Minisztériumon (Ministry of Community Development) belül egy külön egységet (Feedback Unit) állítottak fel (Azokly 2018). A politikai vezetés legitimációs eszközként használja ezt a közpolitikai mobilizációs stratégiát, mely által biztosíthatja a közpolitikák minél szélesebb körű elfogadtatását és alaposabb megértését (Ho 2000; idézi Azokly 2018). A PAP-kormány implementációs stratégiája kialakításakor kiemelt figyelemmel kezeli azokat a közpolitikai ügyeket, amelyek potenciálisan nagyobb elégedetlenséget válthatnak ki az érintettek körében. Ezekre a végrehajtás során több időt és energiát fordítanak, mint a normál ügyek esetében (Azokly 2018).

A korrupció kontrollja

Szingapúr a világ legkevésbé korrupt országainak egyike. A WGI antikorrupciós indikátora alapján az ország 1996 óta tartósan az élbolyban szerepel. Teljesítménye különösen kimagasló más hibrid rezsimekhez képest. Ez azonban nem volt mindig így. A PAP-kormány 1959-es hatalomra jutásakor Szingapúrban súlyos problémát jelentett a korrupció kiterjedtsége (lásd erről Quah 2018). A PAP vezetése kezdettől fogva erős politikai akaratot mutatott a korrupció felszámolására, és határozott erőfeszítéseket tett a brit gyarmati időktől létező, ám rossz hatékonysággal működő korrupció elleni hivatal megreformálására. Ez kiterjedt a korrupciós ügyeket kivizsgáló hivatal (Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB) jogkörének megerősítésére,[29] és a hatékony működéshez szükséges létszám és finanszírozás biztosítására (erről részletesen lásd Quah 2018, 11). A korrupció megfékezésében és huzamosan alacsony szinten tartásában kulcsfontosságúnak tűnik a – miniszterelnöki hivatal alá rendelt – CPIB rendőrségtől és más kormányzati szervektől való függetlensége. A hivatal tevékenysége pártatlan; a korrupció vádjában bűnösnek talált egyéneket pártállástól és hivatali pozíciótól függetlenül vonják felelősségre.[30]

Input legitimáció

Ahogyan fentebb már meghatároztuk, az input típusú legitimáció azokat a tényezőket foglalja magában, amelyek révén az állampolgári preferenciák és igények közvetítődnek a hatalom gyakorlói felé. Idetartoznak például az ideológiák, a választások és a demokratikus procedúrák. Szingapúrban ezek közül, úgy tűnik,

[29] Lásd „Prevention of Corruption Act" (Quah 2018, 6).

[30] Quah (2018, 11) közlése szerint 1966 és 2014 között öt PAP-vezető és nyolc szenior bürokrata ellen folytatott vizsgálatot a CPIB.

az első kettőnek jut kiemelt szerep a PAP-rezsim legitimációjában, így alább ezekkel foglalkozunk részletesebben (a demokratikus eljárások kapcsán lásd fentebb a közpolitikai folyamatot tárgyaló részt).

Ideológiák

Szingapúr kormánya a kezdetektől fogva (az ország 1965-ben vált függetlenné a Maláj Államszövetségből való kiválással) törekedett a nemzetiidentitás-érzés kiépítésére (Ortmann 2009). Ez azonban nehezített feladat volt, tekintve, hogy a független Szingapúr nem dicsekedhet nagy múlttal, és társadalma multietnikus jellegű[31] (uo.). Ennek folytán a szingapúri vezetés meg volt győződve róla, hogy az ország önmeghatározása nem annyira a múltra, mint inkább a jövő víziójára támaszkodhat (uo.). A jelentős kisebbségek miatt emellett faji, vallási vagy nemzeti identitáshoz sem folyamodhatott egy egyesítő konszenzus megteremtése érdekében (Wong–Huang 2010).

A függetlenné válást követően a kormány súlyosbodó munkanélküliséggel és társadalmi feszültségekkel nézett szembe. Ebben a helyzetben a gazdasági növekedés és a globális gazdaságba való integrálódás érdekében a pragmatikus értékek szószólójaként lépett fel. Fejlesztési terveinek széles körű támogatását a válságretorika használatától várta. A félelemkeltéshez jó kiinduló alapot szolgáltatott a városállam fekvése (kínai város maláj államokkal körülvéve) (Ortmann 2009), a növekvő munkanélküliség, valamint a politikai és társadalmi feszültségek (Wong–Huang 2010). Ezek között a körülmények között a nemzeti identitás mítoszának megteremtése helyett kézenfekvőbbnek tűnt a kormány számára a „túlélés ideológiáját" (Brown 2000, 93; idézi Ortmann 2009, 29) propagálni. Vagyis a kormánynak az a képessége, hogy menedzselni tudja a válságot, kezdetektől fogva egyszersmind a kormányzásra való képességét is demonstrálja (uo.).

A PAP-kormány – tekintettel a korrupcióval terhelt múltra – az államalapító mítoszok közé beemelte a meritokráciát (Ortmann 2009). A szingapúri kormányzó elit uralmának legitimációját önnön tehetségére és kompetenciájára alapozza, amelynek révén Szingapúr kivételessé vált.[32] Ezt a kivételességet számos teljesítményindikátor is alátámasztja amellett, hogy a városállam több ország számára is követendő modellként szolgál (vö. Barr 2016; Ortmann–Thompson 2014.) Ezen a meritokratikus elven alapul a kormányzó elitnek és a vezető bürokratáknak a privát szféra topbéreihez igazított javadalmazása. A meritokratikus

[31] Szingapúr népességének 74,3%-a kínai, 13,3%-a maláj, 9,1%-a indiai, és a fennmaradó 3,3% egyéb nemzetiségű a 2015-ös General Household Survey szerint.

[32] Míg az uralkodó elit első generációja még javarészt politikusokból állt, addig a második döntően technokratákból. Az elithez tartozásnak előfeltételévé vált egy sikeres egyetemi karrier, lehetőleg külföldi részképzéssel (Ortmann 2009, 30).

elvhez kapcsolódó esélyegyenlőség-eszmény azonban a valóságban távolról sem teljesül: az elit státuszt korántsem annyira az érdem, mint amennyire a nem, az etnikai hovatartozás, a társadalmi és a szülői családi háttér (elit iskolák és jó kapcsolatok) határozza meg (lásd például Ortmann–Thompson 2014). Így a meritokrácia ideológiája az elitizmussal párosul (Ortmann 2009).[33]

Választások

A választásoknak a szingapúri rezsim legitimációjában betöltött funkciójáról Morgenbesser 2017-es cikke nyújt alapos, a hatásmechanizmusokat is feltáró elemzést. Azt a kérdést teszi fel, hogy hogyan állítják a kormánypártok a választásokat hatalmon maradásuk szolgálatába, valamint hogyan használják a demokratizálódás megakadályozására.

A PAP 1959 óta több hiányos – ám a kormánypárt szempontjából jól időzített – választást bonyolított le Szingapúrban. A hatvanas évek elején bekövetkező autoriter fordulat és a választásokkal összefüggésben történt túlkapások[34] ellenére a választások megmaradtak mint a politikai verseny színterei. Az uralkodó párt számára – tévesen – az autokrácia és a demokrácia közti alapvető különbséget a választások megtartása képviselte, és képviseli ma is. Lee Kuan Yew, csakúgy, mint az utána soron következő miniszterelnökök, Goh Chok Tong és Lee Hsien Loong értelmezésében Szingapúr demokrácia, miután biztosítja a szabad választásokat (Morgenbesser 2017). A szingapúri választások jellemzője, hogy a szavazás és a szavazatszámlálás mentes a manipulációtól és a visszaélésektől, de az ellenzéki pártokat unfair szabályok akadályozzák. Vagyis „a választási rendszer elég szabad ahhoz, hogy lehetővé tegyék a legitimitással való felruházást, de kellően unfair ahhoz, hogy biztosítsa a PAP dominanciáját" (uo., 212).

A választások időzítésének (több ízben azok előbbre hozásának) – még ha azt más tényezők is motiválják, mint a demokráciákban (vö. a PAP lényegében biztos lehet a győzelmében) – fontos szerepe van azok legitimációs funkciójában (Morgenbesser 2017). A PAP-rezsim eddigi történetében a választásokkal, illetőleg azoknak időzítésével tipikusan három különböző típusú felhatalmazásra tartott igényt a választók részéről. Legtöbbször egy nem közpolitikával kapcsolatos eseményre való reagáláshoz kívánt mandátumot szerezni. Ez történt például

[33] Itt jegyezzük meg, hogy a 2011-es parlamenti választások kapcsán – mely a PAP eddigi legkisebb arányú győzelmét hozta – Barr arról ír, hogy a PAP és az uralkodó elit elvesztette a kontrollt a nemzeti narratíva fölött, és a választók egyre inkább átlagosnak tekintik őket, mint kivételesnek. „A kivételesség misztikuma összeomlott, és vele együtt kockán forog az elitizmus mint legitimációs ideológia" (Barr 2016, 4).

[34] Ellenzéki vezetők fogva tartása, kampánygyűlések betiltása, ellenzéki nyomdák bezáratása, a kampány lerövidítése kilenc napra.

a 2001. szeptember 11-ei terrortámadás kapcsán előrehozott választások esetében. A PAP a parlamenti választásokat emellett gyakran időzítette úgy, hogy az közvetlenül egy törvény parlamenti benyújtása elé vagy jóváhagyása utánra essen, annak érdekében, hogy szert tegyen a választók *ex ante* vagy *ex post* elköteleződésére. Erre szolgáltatnak példát az 1980-as, 1988-as, 1991-es vagy akár a 2006-os választások. Végül, az is több ízben előfordult, hogy a PAP a választások kiírásával valamilyen közpolitikai területen nyújtott jó teljesítményéből próbált tőkét kovácsolni. Erre a 2011-es választás lehet példa, amely egybeesett az országnak a globális pénzügyi válságból való kilábalásával, amikor is a PAP a választásokkal a válságmenedzsment terén felmutatott sikereit kívánta újabb mandátumra váltani (Morgenbesser 2017).

Egymást erősítő kölcsönhatások a rezsim legitimációs mechanizmusai és a stabilitás pillérei között

A fentiek fényében egyetérthetünk Morgenbesserrel abban, hogy leszűkítő a PAP-rezsim legitimációját pusztán a kormány gazdasági teljesítményének betudni (Morgenbesser 2017). A PAP legitimációs eszköztára ennél sokkal komplexebbnek és kifinomultabbnak tűnik. Az alábbiakban amellett érvelünk, hogy az input legitimáció (ideológiák, szabad választások) erősíti a legitimáció másik két típusát, a folyamat- és az output legitimációt. Egyfelől, a meritokratikus elv (input legitimáció) alapján működtetett kormányzati bürokrácia hatékony működést produkál, és a vezető bürokraták ennek megfelelő honorálása hozzájárul a kiváló gazdasági-jóléti teljesítményhez (output legitimáció), a kormányzás magas minőségéhez és a korrupció minimalizálásához (folyamatlegitimáció). A jó kormányzás ugyanakkor meg is erősíti a meritokratikus ideológiát.

Másfelől, a jól időzített választások (input legitimáció) is szorosan összekapcsolódnak a folyamat és az output típusú legitimációval. A választásoknak a kritikusnak tekintett intézkedések kedvezőbb fogadtatásához vagy utólagos jóváhagyatásához igazított kiírása megerősíti a folyamatlegitimációt (vö. a közpolitikai folyamat implementációs szakaszában követett mobilizációs stratégiát). E legitimációs eszközök révén a rezsim anélkül szerez kormányzásra való felhatalmazást, hogy kitenné magát annak a kockázatnak, ami az állampolgárok csoportjainak a közpolitikai folyamatba való fokozottabb bevonásával (és általában véve a demokratikus procedúrák betartásával) járna. Ugyanígy egymást erősítő kapcsolat rajzolódik ki a kimagasló gazdasági-jóléti teljesítmény és a választások között. Az előzetesen nyújtott jó kormányzati teljesítményt a PAP – ahogyan Morgenbesser (2017) is rámutatott – a választások kiírása révén váltja újabb felhatalmazásra.

A legitimáció ugyanakkor csak egy a rezsim stabilitásának három fő pillére közül. A PAP rezsimje alatt a stabilitás a célzott kooptálás, az alacsony intenzitású represszió és a legitimáció együttesének terméke (Morgenbesser 2017). A legitimáció kapcsolódása a kooptáláshoz kölcsönös: a legitimáció egyfelől csökkenti az elit meggyőzésének költségeit, ezáltal könnyíti a kooptálást. Másfelől a kooptálás – vagyis az elit szereplőinek a regnáló rezsimhez kötése – „csökkenti egy olyan vezető megjelenésének esélyét, aki magára vállalná egy alternatív világszemlélet *(Weltanschauung)* terjesztését" (Gerschewski 2013, 28). A legitimitás és a represszió közti összefüggés ugyanakkor „kevéssé erős és ambivalens, mivel a represszió kétélű fegyver" (uo.). Ha azonban a rezsim alapvetően tartózkodik a magas intenzitású represszió alkalmazásától (amit Szingapúr esetében is látunk), akkor könnyebben elképzelhető a legitimitás és a represszió között is egy egymást erősítő kapcsolódás.

Következtetések

A hibrid rezsimek legitimációjában kétségtelenül fontos szerepe van az output legitimációnak, a gazdasági-jóléti teljesítménynek. A globális gazdasági válságok az ilyen politikai rezsimeket azonban ugyanúgy elérik, mint a liberális demokráciákat vagy a klasszikus represszív autokráciákat – hosszú távon a hibrid rezsimek legitimációja tehát nem támaszkodhat pusztán a közpolitikai eredményességre. Szingapúr esete jól illusztrálja, hogy a hibrid rezsimek a legitimáció komplex eszköztárát alkalmazzák.

A választások hibrid rezsimekben betöltött szerepét több tanulmány is vizsgálta már. Petrov és szerzőtársai (2014) arra mutattak rá, hogy a versengő választások legitimációs szerepükön túl hozzájárulnak a társadalmi feszültségek becsatornázásához, emellett békés mechanizmust kínálnak a vélemény- és érdekkülönbségek feloldására, illetve elősegítik a közügyek iránti érdeklődést és így a politikai participációt. Ezen előnyök megszerzése érdekében a hibrid rezsimek a versengő választásokról való lemondás helyett inkább azok manipulációjához folyamodnak (uo.). Nem egyedi az itt bemutatott szingapúri esetben az ellenzék esélyeinek különféle eszközök révén történő gyengítése. Ami inkább unikális a PAP-rezsim gyakorlatában, az a választások kiírásának az inkumbens érdekeit szolgáló időzítése (Morgenbesser 2017).

A szingapúri rezsim legitimációs eszköztárában az output és az input legitimáció mellett fontos szerepe van a folyamat típusú legitimációnak is. Ennek nyilvánvaló mutatója a PAP-rezsimnek a tágan értelmezett jogállamiság terén nyújtott, nemzetközi összehasonlításban is kimagasló teljesítménye, amit a WJP adatai alapján a hibrid rezsimek jellemzően nem mondhatnak magukénak.

A PAP-rezsim legitimációs eszköztárának feltérképezése arra is rávilágít, hogy a legitimáció input, throughput és output típusai között egymást kölcsönösen erősítő kapcsolat állhat fenn a hibrid rezsimekben. Morgenbesser (2017) nyomán megmutattuk, hogy a hosszú távú stabilitás a célzott kooptálás, az alacsony intenzitású represszió és a legitimáció együttes terméke. Éppen ez a kifinomult stabilitáskonfiguráció magyarázhatja, hogy hiába tekinthető ma Szingapúr szocioökonómiai értelemben a világ egyik legfejlettebb országának, továbbra is hibrid rezsim. A szingapúri eset így azt is cáfolja, hogy a gazdasági-jóléti fejlettség bizonyos szintjén a demokratizálódás kvázi automatikusan végbemegy.

Felhasznált irodalom

Acemoglu, Daron–Naidu, Suresh–Restrepo, Pascual–Robinson, James A. 2019: Democracy Does Cause Growth. *Journal of Political Economy,* 127 (1) 47–100.

Alexander, Amy C.–Inglehart, Ronald–Welzel, Christian 2012: Measuring Effective Democracy: A Defense. *International Political Science Review,* 33 (1) 41–62.

Azokly, Maël Audric Sovi 2018: *Identify the main actors involved in public policy formulation, implementation and evaluation in Singapore. What are the favourable and unfavourable factors facilitating or constraining these policy stages in Singapore?* (Kézirat.)

Barr, Michael 2014: *The Ruling Elite of Singapore: Networks of Power and Influence.* I. B. Tauris & Co., New York.

Barr, Michael 2016: Ordinary Singapore: the Decline of Singapore Exceptionalism. *Journal of Contemporary Asia,* 46 (1) 1–17.

Barro, Robert J. 1996: Democracy and Growth. *Journal of Economic Growth,* 1 (1) 1–27.

Bartha Attila 2012: Kormányzás, kultúra, vagy a demokrácia minősége? *Politikatudományi Szemle,* 21 (2) 101–123.

Baumgartner, Frank R.–Breunig, Christian–Green-Pedersen, Christoffer–Jones, Bryan D.–Mortensen, Peter B.–Nuytemans, Michiel–Walgrave, Stefaan 2009: Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. *American Journal of Political Science,* 53 (3) 603–620.

Beetham, David 1991: *The Legitimation of Power.* Macmillan, London.

Bogaards, Matthijs 2009: How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism. *Democratization,* 16 (2) 399–423.

Brown, David 2000: Globalisation and Nationalism: The Case of Singapore. In: David Brown: *Contemporary Nationalism: Civic, Ethnocultural and Multicultural Politics.* Routledge, London. 87–103.

Carothers, Thomas 2002: The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy,* 13 (1) 5–21.

Case, William 2005: Southeast Asia's Hybrid Regimes: When Do Voters Change Them? *Journal of East Asian Studies,* 5 (2) 215–237.

Cassani, Andrea 2014: Hybrid What? Partial Consensus and Persistent Divergences in the Analysis of Hybrid Regimes. *International Political Science Review,* 35 (5) 542–558.

Chang, Alex–Chu, Yun-han–Welsh, Bridget 2013: Southeast Asia: sources of regime support, *Journal of Democracy,* 24 (2) 150–164.

Chang, Eric C. C.–Chu, Yun-han 2006: Corruption and trust: exceptionalism in Asian democracies? *The Journal of Politics,* 68 (2) 259–271.

Davenport, Christian 2007: State Repression and Political Order. *Annual Review of Political Science,* 10 (1) 1–23.

Diamond, Larry 2002: Thinking about Hybrid Regimes. *Journal of Democracy,* 13 (2) 21–35.

Diamond, Larry–Linz, Juan–Lipset, Seymour Martin 1989: *Democracy in Developing Countries: Volume 3, Asia.* Lynne Rienner, Boulder.

Dukalskis, Alexander–Gerschewski, Johannes 2017: What Autocracies Say (And What Citizens Hear): Proposing Four Mechanisms of Autocratic Legitimation. *Contemporary Politics,* 23 (3) 251–268.

Easton, David 1957: An approach to the analysis of political systems. *World Politics,* 9 (3) 383–400.

Frantz, Erica–Kendall-Taylor, Andrea 2014: A dictator's toolkit: understanding how co-optation affects repression in autocracies. *Journal of Peace Research,* 51 (3) 332–346.

Gedeon Péter 2009: Gazdasági fejlődés és politikai demokrácia. *Politikatudományi Szemle,* 18 (1) 26–42.

George, Cherian 2007: Consolidating authoritarian rule: calibrated coercion in Singapore. *The Pacific Review,* 20 (2) 127–145.

Gerring, John 2007: *Case Study Research: Principles and Practices.* Cambridge University Press, New York.

Gerschewski, Johannes 2013: The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes. *Democratization,* 20 (1) 13–38.

Hale, Henry E. 2011: Hybrid Regimes: When Democracy and Autocracy Mix. In: Nathan J. Brown (ed.): *The Dynamics of Democratization: Dictatorship, Development, and Diffusion.* John Hopkins University Press, Baltimore. 23–45.

Han, Heejin 2017: Singapore, a garden city: authoritarian environmentalism in a developmental state. *Journal of Environment & Development,* 26 (1) 3–24.

Ho, Khai Leong 2000: *The Politics of Policy-making in Singapore.* Oxford University Press, Singapore.

Howlett, Michael–Ramesh, M.–Perl, Anthony 2009: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems.* Oxford University Press, Toronto.

Huntington, Samuel P. 1991: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century.* University of Oklahoma Press, Norman.

Jayasuriya, Kanishka–Rodan, Garry 2007: Beyond Hybrid Regimes: More Participation, Less Contestation in Southeast Asia. *Democratization,* 14 (5) 773–794.

Jeyaretnam, Joshua Benjamin 2003: *The Hatchet Man of Singapore.* Jeya Publishers, Singapore.

Jones, David Seth 2016: Governance and Meritocracy: A Study of Policy Implementation in Singapore. In: Jon S. T. Quah (ed.): *The Role of the Public Bureaucracy in Policy Implementation in Five ASEAN Countries.* Cambridge University Press, Cambridge. 297–369.

Kaufman Purcell, Susan 1973: Decision-Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Mexican Case Study. *World Politics,* 26 (1) 28–54.

Lasswell, Harold Dwight 1956: *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis.* Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, College Park, MD.

Levitsky, Steven–Way, Lucan A. 2002: The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy,* 13 (2) 51–65.

Levitsky, Steven–Way, Lucan A. 2010: *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War.* Cambridge University Press, New York.

Li Kuan Ju 2018a: *A harmadik világból az elsőbe.* Antall József Tudásközpont, Budapest.

Li Kuan Ju 2018b: *A világ, ahogyan én látom.* Antall József Tudásközpont, Budapest.
Lipset, Seymour Martin 1995: *Homo politicus: A politika társadalmi alapjai.* Osiris Kiadó, Budapest.
Mazepus, Honorata 2017: What Makes Political Authorities Legitimate? Students' Ideas about Legitimacy in Five European Democracies and Hybrid Regimes. *Contemporary Politics,* 23 (3) 306–327.
Møller, Jørgen–Skaaning, Svend-Erik 2013: *Democracy and Democratization in Comparative Perspective.* Routledge, London.
Morgenbesser, Lee 2017: The Autocratic Mandate: Elections, Legitimacy, and Regime Stability in Singapore. *The Pacific Review,* 30 (2) 205–231.
O'Donnell, Guillermo 1979: *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics.* Institute of International Studies, Berkeley, CA.
O'Donnell, Guillermo–Schmitter, Philippe C. 1986: *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies.* Johns Hopkins University Press, Baltimore–London.
Ortmann, Stephan 2009: Singapore: The Politics of Inventing National Identity. *Journal of Current Southeast Asian Affairs,* 28 (4) 23–46.
Ortmann, Stephan 2012: Policy Advocacy in a Competitive Authoritarian Regime: The Growth of Civil Society and Agenda Setting in Singapore. *Administration & Society,* 44 (6) 13–25.
Ortmann, Stephan–Thompson, Mark R. 2014: China's obsession with Singapore: learning authoritarian modernity. *The Pacific Review,* 27 (3) 433–455.
Ottaway, Marina 2003: *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism.* Carnegie Endowment for Peace, Washington, D. C.
Petrov, Nikolay–Lipman, Maria–Hale, Henry E. 2014: Three dilemmas of hybrid regime governance: Russia from Putin to Putin. *Post-Soviet Affairs,* 30 (1) 1–26.
Plümper, Thomas–Martin, Christian W. 2003: Democracy, government spending, and economic growth: A political-economic explanation of the Barro-effect. *Public Choice,* 117 (1–2) 27–50.
Przeworski, Adam 1991: *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America.* Cambridge University Press, Cambridge.
Quah, Jon S. T. 2003: Paying for the 'Best and Brightest': Rewards for High Public Office Singapore. In: Christopher Hood–B. Guy Peters–Grace O. M. Lee (eds.): *Rewards for High Public Office: Asia and Pacific Rim States.* Routledge, London. 145–162.
Quah, Jon S. T. 2018: Why Singapore works: five secrets of Singapore's success. *Public Administration and Policy,* 21 (1) 5–21.
Rodan, Garry 2009: New modes of political participation and Singapore's nominated members of parliament. *Government and Opposition,* 44 (4) 438–462.
Rose, Richard 2005: *Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide.* Routledge, London.
Rothstein, Bo 2009: Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy versus Quality of Government. *American Behavioral Scientist,* (53) 311–330.
Sabatier, Paul A. 1987: Knowledge, Policy-oriented Learning, and Policy Change. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization,* 8 (4) 649–692.
Sabatier, Paul A.–Jenkins-Smith, Hank C. 1993: *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.* Westview Press, Boulder.
Santos, Georgina 2005: Urban congestion charging: a comparison between London and Singapore. *Transport Reviews,* 25 (5) 511–534.
Scharpf, Fritz W. 1997: Economic Integration, Democracy and the Welfare State. *Journal of European Public Policy,* 4 (1) 18–36.

Scharpf, Fritz W. 1998: Interdependence and Democratic Legitimation. *MPIfG Working Paper,* 98/2. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG), Köln. https://www.econstor.eu/handle/10419/41689 (letöltve: 2019. 03. 29.)

Scharpf, Fritz W. 2003: Problem-solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU. *MPIfG Working Paper,* 03/1. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG), Köln. https://www.econstor.eu/handle/10419/41664 (letöltve: 2019. 03. 29.)

Shleifer, Andrei–Treisman, Daniel 2000: *Without a Map. Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge University Press, Cambridge.

Schmidt, Vivien A. 2006: *Democracy in Europe.* Oxford University Press, Oxford.

Schmidt, Vivien A. 2013: Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political Studies,* 61 (1) 2–22.

Stefes, Christoph H. 2006: *Understanding Post-Soviet Transitions. Corruption, Collusion and Clientelism.* Palgrave Macmillan, New York.

Tan, Jennifer Pei-Ling–Koh, Elizabeth–Chan, Melvin–Costes-Onishi, Pamela–Hung, David 2017: *Advancing 21st Century Competencies in Singapore.* National Institute of Education, Nanyang Technological University, Singapore.

Way, Lucan A. 2005: Authoritarian state building and the sources of regime competitiveness in the fourth wave: The cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine. *World Politics,* 57 (2) 231–261.

Weible, Christopher M.–Nohrstedt, Daniel. 2013: The Advocacy Coalition Framework: Coalitions, Learning, and Policy Change. In: Eduardo Araral, Jr.–Scott Fritzen–Michael Howlett–M. Ramesh–Xun Wu (eds.): *Handbook of Public Policy.* Routledge, Abingdon, Oxon. 125–137.

Wong, Benjamin–Huang, Xunming 2010: Political Legitimacy in Singapore. *Politics & Policy,* 38 (3) 523–543.

Szűcs Zoltán Gábor

Milyen politikai kötelezettségeink vannak egy hibrid rezsimmel szemben?

A címbeli kérdés a szakirodalomban ma elsősorban leíró értelemben szokott felmerülni, mégpedig abban a formában, hogy van-e legitimitási kérdés az autoriter rezsimekben. Az elmúlt években Johannes Gerschewski számos munkában (Gerschewski 2013; Gerschewski 2018) eredt annak a nyomába, hogy miként jön létre nem demokratikus legitimitás, de a kérdésnek természetesen kiterjedt irodalma van, és az előzményei a 20. század egyéb autokratikus formáinak szakirodalmában is kimutathatóak. Az alábbiakban arra teszek kísérletet, hogy a kérdés egy másik, normatív politikaelméleti aspektusát mutassam be.

*Politikai kötelezettség*en első megközelítésben azt a morális kötelességet értem, amely egy politikai közösség követelményeinek való engedelmességet írja elő. Az így értett politikai kötelezettség az alapja a *politikai autoritás*nak, amely kötelező normákat ír elő, és fel van hatalmazva ezek kényszerrel való betartatására is. A politikai autoritással kapcsolatban pedig rögtön felmerül a *legitimitás* kérdése, azaz az a kérdés, hogy honnan származik, mivel igazolható morálisan. A legitimitás fogalma normatív értelemben csak *demokrácia*kra alkalmazható, mivel egyedül ez a politikai rezsimtípus igazolható egy koherens etikai elmélet elveire visszavezetve. Másként megfogalmazva: politikai kötelezettségeink első megközelítésben legitim, azaz morálisan igazolható, azaz demokratikus politikai autoritással szemben állnak fenn.

*Hibrid rezsimek*en összefoglalóan azokat az elmúlt bő negyedszázadban kialakult politikai rezsimtípusokat értem, amelyek a nyíltan autokratikus rendszerek és a liberális demokráciák közötti szürke zónában helyezkednek el. Praktikusan, amikor hibrid rezsimekről beszélek, azokra a rezsimekre gondolok, amelyekre ráillik Andreas Schedler (2013) „választásos autoriter rezsim" fogalmának, illetve Steven Levitsky és Lucan A. Way (2010) „kompetitív autoriter rezsim" fogalmának definíciója. Azaz, ahol léteznek liberális demokratikus intézmények, vannak versengő választások, nincs tömeges csalás,

erőszak vagy a választásokon induláshoz való jog adminisztratív korlátozása, de a politikai játéktér erősen el van torzítva a hatalmon lévők javára. Az ilyen hibrid rezsimek értelemszerűen első megközelítésben *semmiképpen sem teljesen legitimek,* azaz morálisan nem teljesen igazolhatók egy koherens etikai elmélet elvei alapján. Következésképpen *autoritásuk korlátozott,* azaz a velük szembeni *politikai kötelezettségeink,* velünk szemben támasztott elvárásaik betartására irányuló kötelességeink szükségképpen *korlátozottak.*

Az alábbiakban amellett fogok érvelni, hogy ez az első, intuitíven meggyőzőnek látszó megközelítés alapvető korrekcióra szorul, három okból. Egyrészt, mert *félrevezető* válaszokat ad a hibrid rezsimekkel kapcsolatos normatív kérdésekre. Másrészt, mert *kirekeszt* egy sereg normatív problémát a hibrid rezsimekkel szembeni politikai kötelezettségekkel kapcsolatban. Harmadrészt, mert *nem igaz.* A fő gond az, hogy az első megközelítés egy moralista felfogáson alapul, amely egyrészt a politikai kötelezettségeket igazolási problémaként, és nem cselekvési indokok problémájaként kezeli, másrészt az igazolhatóság feltételének az egy demokráciaelmélet követelményeinek való megfelelést teszi meg, azaz a legitimitás és az autoritás fogalmát kitüntetetten a demokráciához köti. Mindezek külön-külön is problémás lépések, de együtt azt eredményezik, hogy egy implauzibilis, hiányos és ellentmondásos elméletet kapunk a hibrid rezsimekkel szembeni politikai kötelezettségekről.

A korrekcióhoz egy realista megközelítést fogok javasolni, amely a cselekvési indokokra fókuszál, a demokratikus legitimitás helyett egyfelől a politikai uralom egy bizonyos formájának elfogadására szolgáló indokokat, másfelől a rezsimspecifikus indokokat veszi számba, és ezek alapján definiálja újra a politikai kötelezettségeket is. Mindennek alapján lehetségessé válik a hibrid rezsimek politikai etikájával kapcsolatban néhány kérdés vázlatos áttekintése is.

Politikai kötelezettségek, autoritás, legitimitás, demokrácia

Gyakran szokás elmondani, hogy a politikai kötelezettségek fogalma, ebben a jelzős szóösszetételben, viszonylag új keletű, a 19. századtól használatos, ugyanakkor maga a kötelezettség és a kötelesség fogalmainak politikai összefüggésben való használata sokkal régebbre nyúlik vissza. A 17. század politikai gondolkodásában is kulcsszerepet játszott, de a politikai kötelességek problémájának első alapos végiggondolása Platón *Kritón* című dialógusában olvasható, amelynek kontextusa igazán figyelemre méltó: a halálra ítélt Szókratész fejti ki benne azt, hogy miért nem szökik el a kivégzése elől, miért választja inkább, élete árán is, a haza törvényeinek betartását.

Hogy honnan származnak a politikai kötelezettségek, ma számos rivális elmélet létezik. Az egyik klasszikus felfogás a *beleegyezés*en alapuló, amely az ígéretek mintájára képzeli el a politikai kötelezettségek létrejöttét (Hobbes 1998). Eszerint politikai kötelezettség akkor születik, ha valaki hozzájárul ahhoz, hogy egy politikai közösség tagjaként annak szabályai vonatkozzanak rá. Egy másik a *fair play*en alapuló. Eszerint politikai kötelezettségeink azon alapulnak, hogy egy közös vállalkozásból származó előnyöknek és terheknek fair módon kell eloszlaniuk, s ez értelemszerűen a kötelességekre is vonatkozik (Klosko 2005). Egy harmadik elmélet azt hangsúlyozza, hogy politikai kötelezettségeink a politikai közösségben való *tagság*unkból háramlanak ránk, függetlenül attól, hogy önkéntesen csatlakoztunk ahhoz a csoporthoz, vagy sem (Gilbert 2008). Egy negyedik elmélet *természetes kötelesség*ként fogja fel a politikai kötelezettségeket, amelyek pusztán abból erednek, hogy morális lények vagyunk, és másokhoz is ennek megfelelően viszonyulunk (Rawls 2005; Christiano 2008; Estlund 2008). Voltak és vannak egyéb elméletek is (az isteni parancs elmélete mára elvesztette népszerűségét például), de létezik olyan felfogás is, amely a politikai kötelezettségek létezését egészen egyszerűen elveti.

Az egyes elméletek jelentősen különböznek egymástól előfeltevéseikben, a politikai közösségek és az egyén közötti viszonyról alkotott felfogásaikban, ám egy dologban közösek: mindegyik arra vállalkozik, hogy egy koherens etikai elmélet keretében igazolja a politikai kötelezettségek megalapozottságát (vagy kimutassa egy ilyen elmélet lehetetlenségét). Számunkra egyaránt fontos az, hogy ezek *etikai* elméletek, vagyis hogy bizonyos morális elvekre való visszavezethetőséget tekintik az igazolhatóság kritériumának, és az is, hogy *koherens* elméletekről van szó. Azaz, nem elég jó morális igazolása a politikai kötelezettségeknek az az elmélet, amely saját keretei között nem képes meggyőzően megválaszolni elméleti ellenvetéseket. Ha például a tagságon alapuló elmélettel szemben az a kifogás merül fel, hogy az alapjául szolgáló családpolitikai közösség analógia számos nem kívánt implikációval jár, amelyeket az elmélet nem tud kezelni, akkor az sokak számára azzal jár, hogy elvessék a tagsági elméletet a politikai kötelezettségek morális igazolásának alapjaként.

A politikai kötelezettségektől elválaszthatatlan az autoritás kérdése, vagyis az a kérdés, hogy milyen feltételekkel fogalmazhatóak meg politikai kötelességek a politikai közösség tagjai számára. Értelemszerűen nem az a probléma, hogy miként vehetőek rá a politikai közösség tagjai valaminek a megtételére, mert annak megválaszolása nem igényli az autoritás, sem a politikai kötelezettségek közbejöttét. Elég hozzá hatalom és erőszak, meggyőzés vagy alku. Az autoritáskérdés arra vonatkozik inkább, hogy valaminek a megtételére vonatkozó igény miként válik politikai kötelezettséggé. Ez pedig annak a sokak által megfogalmazott *paradoxon*nak a feloldását igényli, amely az egyénnek, a politikai közösség tagjának

feltételezett morális autonómiája és az autoritás igényeinek való engedelmesség követelménye között fennáll (Wolff 1998, 18; Raz 1983, 3; Brennan 2019, 61). Erre ad(hat) választ a legitimitás fogalma.

A paradoxon feloldásának négyféle megoldása létezik. Bizonyos felfogások eleve kizárják a paradoxon feloldhatóságát. Ezek azt gondolják, hogy legitim autoritás valójában nem létezik (Wolff 1998; Simmons 2001). Más felfogások elválasztják egymástól az autoritásnak azt a tulajdonságát, hogy joga van utasításokat adni a politikai közösség tagjainak a politikai kötelezettségek létezésétől (Dworkin 1986; Brennan 2019). Eszerint tehát az autoritásnak való engedelmesség nem magából az autoritás legitimitásából adódik, hanem egyéb megfontolásokból. Ebből vezethető le például az igazságtalan utasításoknak való nem engedelmesség, az azzal szemben való aktív fellépés joga vagy akár kötelessége is. Léteznek ezenfelül olyan felfogások is, amelyek a legitimitást nem egyetlen homogén problémaként kezelik, hanem esetről esetre vizsgálhatónak tartják. Azaz egy egészében véve legitim rezsimen belül kétséges lehet egy bizonyos kormányzat legitimitása vagy egy bizonyos tisztségé vagy intézményé, egy bizonyos kormányzati gyakorlaté vagy eljárásé, bizonyos jogszabályoké vagy egyedi döntéseké (Brennan 2019, 80–81). S végül vannak azok az elméletek, amelyek a legitimitáshoz kötik a politikai kötelezettségek meglétét (Raz 1988).

Azon elméletek között, amelyek elfogadják a legitim autoritás lehetőségét, ma nemigen van érdemi nézeteltérés abban a kérdésben a normatív politikaelméletben, hogy olyan elmélet, amely nem demokratikus, nemigen szolgálhat a legitimitás igazolására. A kérdés legfeljebb az, hogy ez a demokratikus politikai berendezkedés intrinzikus vagy csak instrumentális értékei miatt van így (azaz azért, mert a demokrácia felel meg a legjobban a legitimitás feltételeinek, vagy azért, mert a demokrácia a legjobb rezsimtípus, tehát a legitimitást is a demokráciához való hasonlóságon lehet lemérni). Az sem teljesen mindegy, hogy a legitimitás hogyan állítódik elő: bemeneti (beleegyezés vagy demokratikus eljárások) vagy kimeneti (jó kormányzás) követelményeknek, esetleg ezek valamiféle keverékének való megfelelés alapján. De akárhogy is van, az eredmény mindenképpen az, hogy a legitim autoritás: normatív politikaelméleti értelemben definíció szerint demokratikus. S ez azért különösen fontos, mert a demokráciának ez a szerepe nagyrészt azokra a szerzőkre is igaz, akik kételkednek a politikai kötelezettségek vagy a legitim autoritás létezésében, de ha valaki esetleg a demokrácia kritikusa is ma a normatív politikaelméletben, akkor sem törekszik egy olyan politikai kötelezettségkoncepció kidolgozására, amely legitim autoritásként fogadna el nem demokratikus rezsimeket.[1]

[1] A már többször idézett Jason Brennan például *Against Democracy* (Brennan 2016) című könyvében az úgynevezett episztokrácia mellett érvel, viszont teljes mértékben elveti a legitim autoritásra alapozott politikai kötelezettségek létezését.

Az itt vázolt normatív keretben a hibrid rezsimek úgynevezett legitimitásával és politikai kötelezettségeivel kapcsolatban nem feltétlenül merül fel semmilyen kérdés. Az ugyanis, hogy ezek a rezsimek esetleg rendelkeznek valamiféle leíró értelemben vett legitimitással és esetleg leíró értelemben politikai kötelezettségekkel, még nem jelenti, hogy ezek normatív értelemben is legitimitásnak és politikai kötelezettségeknek tekinthetőek. Miért nem? Azért, mert alig létezik ma olyan koherens etikai elmélet, amely nem demokratikus rezsimek morális igazolására szolgálna, *és* ami van, az sem feleltethető meg ma létező nem demokratikus rezsimeknek.

Ezzel a felfogással azonban nyilvánvalóan valami baj van. Mielőtt ennek mélyebb okaira rátérnénk, nézzük meg, hogyan van jelen ez a felfogás a hibrid rezsimekről szóló irodalom előfeltevései között.

Hibrid rezsimek

A létező politikai rezsimek nagy része egészen biztosan kívül esik a normatív politikaelmélet által legitim autoritásként elfogadott rezsimek körén. Még ha nem egy olyan szigorú felfogásból indulunk is ki, amely a ma létező összes rezsimnél szigorúbb feltételt támaszt a legitim autoritással szemben, akkor is, normatív politikaelméleti szempontból, a nyíltan autokratikus és a hibrid rezsimek legfeljebb de facto rezsimeknek köszönhetőek, amelyek morális igazolhatósága semmiképpen sem teljes körű, következésképpen az általuk támasztott politikai kötelezettségek is legfeljebb korlátozottak lehetnek.

Normatív szempontból ennek négy következménye van. Az egyik az, felmerül a kérdés, hogy van-e bármiféle morális igazolhatósága a de facto rezsimek létezésének. Erre a nem anarchista válasz az, hogy bizonyos minimális feltételek fennállása esetén az államok léte igazolható, még akkor is, ha magának a konkrét rezsimnek az igazolhatósága kérdéses (Simmons 2001; Rawls 1999, 59–70). A második, hogy minden nem demokratikus rezsimmel szemben könnyen igazolható a rezsimváltás igénye. Hiszen, ahogy John Rawls annak idején az *A Theory of Justice*-ban fogalmazott, egy igazságtalan rezsimet meg kell változtatni (Rawls 2005, 3). E két következmény úgy egyeztethető össze, hogy a rezsimváltás igazolása nemcsak magának a rezsimnek az igazolhatóságától függ, hanem attól is, hogy a rezsimváltásra tett kísérlet maga milyen következményekkel jár. Magyarán, ha az adott rezsim megváltozása csak súlyos igazságtalanságok árán lenne lehetséges, akkor ez tolerálhatóvá teszi egy de facto rezsim fennmaradását. A harmadik, hogy ha nem is a rezsimváltás az egyetlen morálisan igazolható magatartás az ilyen rezsimekkel szemben, a politikai kötelezettségek meg nem tartásának igazolására gazdag elméleti eszköztár áll rendelkezésre a polgári engedetlenségtől

a védelmi erőszakig, hazugságig és csalásig. Ilyen igazolás még demokráciákban élők számára is rendelkezésre áll (Singer 1973; Walzer, 1970, 3–76; Hare 1998, 21–33; Rawls 2005, 256–280; Besson 2005, 503–326; Christiano 2008, 277; Hurd 2008; Mokrosinska 2012, 138–171; Brennan 2019; Raz 1983, 262–289). A negyedik – és az alábbiak szempontjából rövid távon ez a legérdekesebb – következmény az, hogy az összes jelenleg létező politikai rezsim elhelyezhető egy skálán annak alapján, hogy mennyire felel meg a demokratikus legitimitás követelményeinek. A skála egyik végpontján állnak a demokráciák (ideálisak vagy ténylegesen létezők), a másik végén a demokrácia abszolút ellentétei (nevezzük ezeket nyílt autokráciáknak), a kettő között pedig ott vannak a demokratikus legitimitás bizonyos feltételeivel nem rendelkező rezsimek, amelyek egy részét nem lehet egyik vagy másik csoportba sorolni, hanem egy szürke zónát alkotnak mind leíró, mind normatív szempontból: ide kerülnek a hibrid rezsimek.

A hibrid rezsimek leírása elvileg nem normatív, hanem deskriptív jellegű: létező rezsimek azonosítását és működésük megértését tekinti elsődleges feladatának. Ám valójában egy normatív demokráciaelmélet szolgál az alapjául, és ez rányomja a bélyegét a leírásokra is.

Először is, kiindulópontjuk minden esetben egy demokráciaelmélet, amely tartalmazza a teljes értékű demokráciák legfontosabb ismérveit. Még akkor is, amikor ez a demokráciaelmélet minimális feltételeket határoz meg Dahl vagy Schumpeter nyomán, valójában nem mentes a normatív elkötelezettségektől, ám a gyakorlatban a legtöbb rezsimelmélet szigorúbb, több feltételt tartalmazó demokráciaelméletből indul ki (például Merkel 2004), mert a minimális feltételek alapján működő rendszereket nem tekinti teljes értékű demokráciáknak. Ez utóbbi esetben különösen könnyű tetten érni a normatív elemeit a demokráciaelméletnek, hiszen a megkülönböztetésnek a teljes és nem teljes értékű demokrácia között elsősorban normatív okokból van értelme, de valójában a dahli vagy schumpeteri felfogások sem tisztán leíró jellegűek.

Másodszor, a hibrid rezsimek meghatározásában döntő szerepet játszik egy morális probléma: az tudniillik, hogy van egy politikai rendszer, amely valamilyen rezsimtípusnak álcázza magát, de valójában nem az. Nem pusztán arról van szó tehát, hogy van két politikai jelenség, amelyet a külső megfigyelő könnyen összekeverhet, nem arról van szó, hogy a két jelenség elhatárolásának kritériumai nem könnyen meghatározhatóak, hanem arról, hogy a megtévesztésre törekvés fontos tulajdonsága a hibrid rezsimeknek. Andreas Schedler például azzal a mondattal tartja érdemesnek elkezdeni 2013 munkáját az általa „választásos autoriter rezsimeknek" nevezett hibrid rezsimtípusról (Schedler 2013), hogy ezek autoriter politikai gyakorlatot folytatnak egy képviseleti demokrácia intézményeinek homlokzata mögött. Steven Levitsky és Lucan A. Way (2010), akik maguk is hasonló megjegyzést tesznek az általuk „versengő autoriter rezsimek"-nek neve-

zett rezsimtípusról (a két rezsimtípus nem teljesen különbözik: az általuk vizsgált 35 példából 23 egyébként Schedler tipológiájában is szerepel, a kimaradók pedig nagyrészt adatfelvételi szempontok alapján estek ki Schedler vizsgálatából), még ennél is tovább mennek, és az egész rezsimtípusra úgy tekintenek, mint egy globális demokratizálódási hullám kényszereire autoriter politikusok által adott trükkös válaszra, akik formálisan megfeleltek a demokratikus követelményeknek, nemzetközi elismerésért és anyagi erőforrásokért cserébe, de informális politikai gyakorlataikkal eltorzították a demokratikus intézmények működését.

A harmadik, hogy a hibrid rezsimek leírásában is kiemelt szerephez jutnak a demokratikus legitimitás fogyatékosságai, tehát félreismerhetetlenül normatív szempontok. Ilyen például az, hogy Levitsky és Way (2010, 9–13) kiegyensúlyozatlannak *(uneven)* mondja a versengő autoriter rezsimek politikai játékterét, ahol a fosztóképző fontos demokratikus értékek (a fair play és általában az egyenlőség, amely, láttuk, újra és újra megjelenik a demokratikus legitimitás problémájával összefüggésben) hiányára utal. Schedler (2013, 21) pedig azt teszi meg elmélete kiindulópontjának, hogy az autoriter rezsimek vezetői kettős nehézséggel néznek szembe: hatalmuk eredendően instabil, és a hatalmukra leselkedő veszélyek nem átláthatóak számukra. Ami akár semleges leírás is lehetne, ha nem lenne nyilvánvaló, hogy az információs és intézményi bizonytalanság olyan problémák, amelyek mindenféle politikai rendre egyaránt leselkednek. Schedler elméletének tehát csak akkor van értelme, ha ez a két tulajdonság mint a demokratikus legitimitás fogyatékossága jelenik meg. S e fogyatékosságok orvoslása az, ami az autoriter rezsimek sajátos intézményi berendezkedésének a magyarázata. Triviálisabb, de nem kevésbé árulkodó példák még Levitskynél és Waynél a rezsimet fenntartó „informális gyakorlatok", amelyek egytől egyig illegális és/vagy morálisan egyértelműen elfogadhatatlan technikákat tartalmaznak: mint a többszörös szavazás, a szavazatvásárlás, megvesztegetés, zsarolás, strómanok alkalmazása, célzott jogalkotás, politikai megrendelésre kezdeményezett hatósági vizsgálat, bírósági eljárás stb. (Schedler 2013, 27–28).

Mint látható, a hibrid rezsimek leírása valójában normatív alapokon áll, és ez különösen feltűnő lesz akkor, amikor politikai vagy tudományos vitákban a hibrid rezsim fogalmát azon az alapon éri kritika, hogy valami nem lehet egyszerre demokratikus és nem demokratikus, kell lennie valahol egy világos határvonalnak (Kis 2019). Ez azonban nem egy triviálisan igaz ellenvetés. A hibrid kifejezés ugyanis valójában egy taxonómiai helyre utal, amely pusztán annyit állít, hogy egy harmadik csoport két másik csoporthoz képesti relatív, taxonómiai helye alapján mondható hibridnek, azaz a két másik csoporthoz képest a harmadik csoportot a legkönnyebb meghatározni. Ebből nem következik, hogy ne lenne különbség a két csoport és a harmadik között. Hogy ez a probléma felmerül, elsősorban abból a normatív elkötelezettségből fakad, amely szerint nem helyes a demokrácia értékeit relativizálni.

Ahogy az a fentiekből látszik, a hibrid rezsimek leírása alapvetően összhangban van a normatív politikaelmélet elképzeléseivel a demokratikus legitimitásról. Ennek megfelelően a szakirodalomban többnyire leíró értelemben szokás beszélni autokratikus legitimitásról (Gerschewski 2013; Gerschewski 2018; Ginsburg–Moustafa 2008; Rajah 2012). Ám figyelemre méltó módon ezek a munkák nem mulasztják el, hogy reflektáljanak egy központi problémára a hibrid rezsimekkel kapcsolatban: hogy azok egy koherens elméletként szeretnek a demokratikus legitimitásra tekinteni, amelynek elemei, mondjuk így, előfeltételezik és kölcsönösen támogatják egymást. Éppen abból a rácsodálkozásból születnek ezek az írások, hogy bizonyos, a demokrácia szempontjából szükséges és lényegi feltételnek tekintett elemek megtalálhatóak nem demokratikus környezetben is.

Még mélyebb problémákat jelez két körülmény: az egyik Levitsky és Way megfigyelése (2010, 3–4), akik a szürke zóna irodalmának arra a problémájára mutattak rá, hogy az idetartozó rezsimeket sokan hajlamosak átmeneti, instabil, köztes fázisoknak tekinteni a demokratizálódás felé vezető úton (igaz, a hibrid rezsimek irodalma részben ennek korrigálására született); a másik pedig az, hogy a hibrid rezsimek leírásában nemigen szerepelnek morálisan semleges vagy pozitív elemek. Mintha csak a hibrid rezsimek olyasféle börtönök, internálótáborok volnának, amelyek a természetes módon a demokrácia felé gravitáló népeket rabságban tartanák erőszakkal vagy kifinomultabb, de ugyanúgy immorális eszközökkel. Ez utóbbi nem egy apologetikus célú ellenvetés a részemről: nem akarok a hibrid rezsimek morális igazolhatósága mellett érvelni. Ehelyett azt állítom, hogy a normatív elkötelezettségek kitakarnak bizonyos elemeket a hibrid rezsimek leírásából. Olyan elemeket ráadásul, amelyek nemcsak leíró módon képesek számot adni a rezsimek működéséről, de bizonyos normatív vonatkozásaik is lehetnek.

Hogy erre a problémára az irodalom általában nem nyitott, az teljesen érthető: amíg a normatív kérdésfelvetésüket a morális igazolhatóság kérdése mozgatja, és eltekint minden más normatív problémától, addig természetesen nagyon nagy felelősséggel járna a hibrid rezsimek normatív aspektusairól beszélni, mert elkerülhetetlenül az apológia gyanúját keltené. Éppen ezért is kell továbblépnünk egy realista megközelítés felé.

Egy realista megközelítés

Az eddigiekben amellett érveltem, hogy a hibrid rezsimek leírásának fent bemutatott jellegzetességei azzal magyarázhatóak, hogy ez a leírás egy olyan normatív logikára épül, amelynek alapja a morális igazolhatóság kérdése, és amely a morális igazolhatóság kérdésére a választ a demokratikus legitimitás feltételeit tartalmazó, koherensnek tekintett etikai elmélet révén tartja megadhatónak. Ezt a felfo-

gást Bernard Williams nyomán *moralista*nak nevezem, és az alábbiakban egy olyan alternatív felfogás mellett fogok érvelni, amelynek logikája homlokegyenest eltér a moralista felfogástól (Williams 2005). Miben?

Mindenekelőtt abban, hogy a morális igazolhatóság problémája helyett a cselekvési indokok kérdésére keres választ (Williams 2006). Vagyis arra a kérdésre, hogy „mindent összevetve mit kellene tenni" egy bizonyos helyzetben? Az így felfogott alapkérdésre adandó válasznak két lényegi, a moralista megközelítéstől eltérő tulajdonsága van. Az egyik, hogy nem különülnek el benne szigorúan a morális és nem morális indokok (erre utal a „mindent összevetve" formula). Politikai ítéleteinknek egyik fontos eleme a morális indokok számbavétele, de vannak ott egyéb indokok is, mint például a politikai szükségszerűségeké és egy sereg más tényezőé. A moralista megközelítésben a szétválasztásnak az az értelme, hogy a politikai autoritásnak csak azokat az elvárásait kövessük, amelyeket morálisan igazolhatóaknak tartunk. Minden más indok „fehér zajként", irreleváns mellékkörülményként kiszűrendő (Thomas 2017). Ahogy John Rawls fogalmazott a *Political liberalism*ben, a politikai rend alapjául szolgáló átfedő konszenzus nem „puszta modus vivendi", hanem morális igényeken nyugvó morális konszenzus (Rawls 1996, 146). Ez, miként Williams nyomatékosan hangsúlyozza, alapvetően téves. Mint mondja egy alkalommal: nincs olyan elmélet, amely meg tudná határozni saját alkalmazásának feltételeit, ezért, hogy valójában mi a teendő, az számos feltétel nem egészen átlátható összegzésének eredménye (Williams 2005, 28).

A másik, hogy a politikai ítéletalkotásban szereplő morális indokok érvényessége nem függ egy koherens etikai elméletnek való megfeleléstől. Bizonyos morális indokaink ugyan kiállják a kritikai reflexió, azaz egy koherens elméletbe illeszthetőség próbáját, mások nem, és utóbbi esetekben a reflexió nem a tisztánlátásban segít, hanem összezavarja a képet, érvényes etikai tudást rombol le (Williams 2006, 132–155). Csakhogy nem is az a kérdés, hogy valami megfelel-e a helyes elméleti gondolkodással szembeni elvárásoknak, hanem, hogy adott kontextusban van-e értelme *(makes sense)* a politikai ítéletalkotás szempontjából. Azokat a morális indokokat, amelyek elméletbe illeszthetőek, Williams *híg* etikai fogalmaknak tartja, amelyek nem ilyen természetűek, *sűrű* fogalmaknak. Utóbbiak sem önkényesek és szabadon alakíthatóak igényeink szerint, de olyan közösen osztott meggyőződéseken, konvenciókon alapulnak, amelyek csak egy bizonyos kontextuson belül adnak értelmet nekik. Williams szerint éppen ezért ez nem egy relativista felfogás, csupán az elméleti gondolkodásmód érvényességi körének korlátaira való rámutatás (Williams 2002; Williams 2006, 156–173). Williams a jogokat és a kötelezettségeket tipikusan híg fogalmaknak tartja, ám nem azt állítja, hogy az ilyen etikai fogalmak attól érvényesek, hogy beilleszthetőek egy etikai elméletbe, hanem attól, hogy adott helyzetben van értelmük *(make sense)*, s a kritikai reflexió csak az egyik eszköz, amely ennek kimutatásában segítségünkre lehet. Ez azért

fontos, mert valójában, mint látni fogjuk, a politikai kötelezettségek megértésének kulcsa is az, hogy ne tekintsük azokat valamilyen etikai elmélettől függőnek.

Mindebből az következik, hogy ha a politikai kötelezettségek realista felfogását akarjuk kidolgozni, akkor nincs szükségünk a legitim autoritásnak arra a fogalmára, amely végső soron, mint láttuk, egy demokráciaelméletből vezeti le a legitimitást. Maga Williams kísérletet tett ugyan a legitimitás fogalmának átmentésére a realista felfogásba (Williams 2002, 206–232; Williams 2005, 1–17), de ez olyan finom fogalmi distinkciókat igényelt, amelyeknek köszönhetően elmélete látszólag kísértetiesen közel került egy moralista, beleegyezésen alapuló, szerződéselvű felfogáshoz (Szűcs 2018b, 45–68). Egyszerűbb tehát elengedni a legitimitás túlságosan megterhelt fogalmát, s szétbontani a politikai kötelezettségek normatív forrásait két fogalomra: az egyiket nevezzük politikai uralomnak, a másikat rezsimeknek.

A politikai uralom sajátosan politikai indokokat szolgáltat a politikai közösség tagjainak (egy részüknek vagy egészüknek), amikor autoritatív döntés igénye merül fel (ezt lehet „a politika körülményei"-nek nevezni Jeremy Waldron nyomán) az autoritásigénynek az elfogadására. Ez egy nagyon tág értelemben vett uralmi forma. Lényegében két szélső pólus közötti nagyon széles skálán helyezhetőek el különféle változatai: a morálisan autonóm egyének egyhangú, racionális konszenzusa[2] és az erőszakon alapuló terroruralom egyaránt kiesnek a politikai uralom formái közül, minden más uralmi forma viszont a politikai uralom egy fajtája lehet, a liberális demokráciáktól a totalitárius rezsimekig.[3] Amit itt fontos látni, az az, hogy bár a politikai uralom egy nagyon alacsony normatív küszöböt jelent, de mégiscsak normatív, és mégiscsak küszöb. A politikai uralomnak ahhoz, hogy politikai lehessen, politikai eszközök széles skáláját kell bevetnie ahhoz, hogy ne süllyedjen terroruralomba, és ne is kergesse az egyhangú, racionális konszenzus utópiáját hiába. Ráadásul nem minden politikai indok egyaránt elég értelmes *(makes sense)*, olyan kell, amely elfogadhatónak bizonyul a politikai közösség tagjainak számára ahhoz, hogy az döntően ne félelmen és kényszerítésen alapuljon. Ezen indokok egy része lehet nyersen egoista, materiális, más részük tisztán politikai, de lehet köztük olyan is, amely sűrű etikai fogalmakkal operál. S vitán felül, vannak köztük igazoló jellegű indokok is. Ám korántsem mind az. S végezetül az is fontos, hogy a politikai uralom mint olyan, nem szorul általános igazolásra, csak konkrét helyzetekben értelmesnek tűnő cselekvési indokokra. Egy

[2] Itt lényegében elfogadom Wolff anarchista érvét, hogy az egyetlen, a morális autonómiával összeegyeztethető legitimitás az volna, amely konszenzuselvű és racionális. Egyúttal azt állítom, hogy ez nem egyszerűen kivihetetlen, kivételes eseteket leszámítva, de nem is politikai uralmi forma.

[3] A realisták általában a terroruralmat ugyanúgy nem fogadják el politikai uralmi formaként, mint a mainstream politikaelmélet képviselői. Lásd Williams 2005, 3.

modern társadalomban ezek persze többnyire konvencionálisak, elég sokrétűek és sokszor igazoló jellegűek, de ez a lényegen nem változtat.

A politikai rezsim pedig egy stabil, intézményesült politikai uralmi forma, amely egy politikai közösség egészére jelent be tartósan és intézményesen autoritásigényt. Itt már az igazoló jellegű indokok, sovány etikai fogalmak elkerülhetetlenül nagy szerepet játszanak, különösen a modernitásban (Williams 2005, 5), de hiba lenne ezek szerepét túlértékelni. Az informális intézmények nemcsak a hibrid rezsimekben tölthetnek be fontos szerepet, de egy liberális demokráciában is, s még a formális intézmények morális igazolhatósága sem magától értetődő. Ha valaki tudni akarja, hogy melyik választási formula (arányos vagy többségi stb.) igazolhatóbb-e morálisan, hogy az elnöki vagy a parlamentáris stb. kormányforma igazolhatóbb morálisan, hogy a progresszív adózás igazolható-e morálisan, esetleg a halálbüntetés, a drogliberalizáció, a szólásszabadság korlátozása és így tovább, minduntalan olyan vitákba ütközik, amelyek nincsenek megoldva egy koherens elméleti igazolás révén. El vannak ugyanakkor döntve, legalább átmenetileg, mert egy politikai intézményes eljárás autoritatív döntést hozott róluk. Ám ennek jelentőségét sem szabad túlértékelni. Még ha rendelkezésre állnak is ilyen autoritatív döntések, más, informális szabályok gyakran csak részleges átfedésben vannak a jogszabályokkal, s a köztük lévő konfliktusra is viszonylag ritkán: ellenőrzéskor, balesetekkor derül fény. Sőt, éppen olyankor az is kiderül, hogy igazságosságról alkotott felfogásunkkal mennyire ellentétes lehet egy formális intézmény.

Ez a megközelítés értelemszerűen tagadja a politikai kötelezettségek létezését abban a moralista értelemben, amely szerint a politikai közösség tagjai számára létezne egy olyan, külső, a cselekvés elégséges feltételeként szolgáló és preemptív morális indok, amely pusztán azáltal érvényes volna, hogy létezik rá egy koherens és elfogadható etikai elméleti igazolás. De az nem következik belőle, hogy ne léteznének politikai kötelezettségek belső cselekvési indokként, amelyek részét képezik a politikai közösség tagjai politikai ítéleteinek, és amelyekre az autoritásigény képviselői hivatkozhatnak. Ebben a tekintetben a politikai uralom definíció szerint a politikai kötelezettségekre épül: a politikai közösség és a politikai autoritás nem teljesen önkéntes és feltételes társulás, hanem autoritatív döntéseken alapul: az autoritatív döntéseknek nem engedelmeskedésnek vagy a közösségből kiválásnak elkerülhetetlenül politikai jellegű következményei vannak.

Ennek köszönhetően a realista megközelítésben megvan a maga helye a politikai kötelezettséggel kapcsolatos számos intuíciónak, amelyek az igazolásközpontú elméletekben kulcsszerepet játszanak. Realista szempontból a *beleegyezés* például megkerülhetetlen elem, csak nem igazolási szempontból, hiszen tényleges együttműködés nélkül a politikai közösség felbomlik, vagy terroruralomba fullad. Ez nem jelenti, hogy a realizmus visszatérést kínálna a beleegyezéses elméletekhez, hiszen egészen más kérdésre keres választ ez a megközelítés. A *fair play* vagy a *hála*

gyakran összekapcsolódnak a politikai kötelezettségekkel mint olyan kiegészítő indokok, amelyek aláásható vagy megerősíthetik annak hatását valakinek a politikai ítéletalkotásában. A természetes kötelességeknek nyilvánvalóan csak abban az értelemben van jelentősége realista szempontból, amennyiben azt mondjuk, hogy a politikai közösség és a politikai autoritás fogalmilag elválaszthatatlan a politikai kötelezettségektől. Ám ezzel együtt az a tézis, hogy valaki autoritásként való elfogadása és az utasításainak való engedelmesség nincsenek teljes mértékben összekötve, realista szempontból igen vonzó. Már csak azért is, mert realista perspektívából esetről esetre megkérdőjelezhetőnek tűnik a politikai ítéletalkotás során minden autoritatív igény, illetve az annak való engedelmesség is. Csak realista szempontból annak nincs értelme, hogy ezt elválasszuk a politikai kötelezettségek problémájától, mert egy politikai kötelezettség megléte csak annyit jelent, hogy valaki rendelkezik egy erős indokkal egy bizonyos cselekvés végrehajtására, amelyet azonban még mérlegre kell tennie egyéb indokokkal együtt. E normatív indokok mérlegelése persze nem teljesen szabad, hanem erősen függ attól a társadalmi-politikai valóságtól és annak alapvető tényeitől, amelybe valaki beleszületik, és amelyben felnő. Ez, és nem az elméleti igazolhatóság jelenti politikai ítéleteink legfontosabb effektív korlátját.

Talán már az eddigiekből is látszik, hogy bizonyos értelemben a *tagsági* elméletek állnak legközelebb a realista felfogáshoz: mind a politikai uralom fennállásából, mind egy bizonyos politikai rezsim fennmaradásából automatikusan adódnak politikai kötelezettségek a politikai közösség tagjai számára. Ezek azonban – és itt ér véget az analógia a kétféle megközelítésben – nem különböznek feltétlenül más morális indokoktól, csak abban az értelemben, hogy a kötelezettségek meg nem tartásának következményei politikai jellegűek lesznek, amelyek a közösségbeli tagság fennállása alatt nem vagy nehezen kikerülhetőek.

Van egy kézenfekvő ellenvetés ezzel a felfogással szemben. Ahogy Jason Brennan mondja az autoritás igazságtalan intézkedéseivel szembeni védekezés joga mellett érvelő új könyvében: szét lehet választani egymástól a praktikus döntési szabályokat és a morális igazolhatóságot, mert az emberek nem feltétlenül rendelkeznek azzal a tudással és kognitív apparátussal, amely a morális igazolás alapjául szolgáló elméletet a gyakorlatra tudná alkalmazni, de ettől még a helyes megoldás mégiscsak így kapható meg. Brennan ezt a sportolókhoz hasonlítja, akik egy-egy ütést nem a szükséges fizikai egyenletek levezetésével terveznek meg, hanem bizonyos egyszerű döntési szabályokkal, de attól még az egyenletek mutatják meg, mitől helyes egy bizonyos ütés iránya és ereje. Mindezt jelen gondolatmenetre alkalmazva: Brennan logikáját követve felvethető lenne, hogy ha a realista megközelítés érvényes is lehetne az első esetre, nem következne belőle, hogy ne az igazolási modell szerint kellene a politikai kötelezettségeket megítélni. A helyzet azonban az, hogy ebben a tekintetben a következetesen alkalmazott realizmus valóban

meglehetősen radikális álláspontho vezet: az elméleti megközelítést nemcsak a gyakorlatban tartja használhatatlannak, hanem elméletileg is tévesnek tekinti.

Politikai kötelezettségek a hibrid rezsimekben

Mi következik mindebből a hibrid rezsimekbeli politikai kötelezettségekre nézve? Térjünk vissza ahhoz a négy kérdéshez, amelyet a hibrid rezsimek moralista megközelítése kapcsán érintettünk.

Először, ha nem az igazolási probléma felől közelítünk hozzá, a de facto rezsimeknek való engedelmeskedés kérdése is másként merül fel. Innen nézve a hibrid rezsim legitimitásának feltételezett hiányai nem befolyásolják a vele szembeni politikai kötelezettségek érvényességét. Egy hibrid rezsim definíció szerint politikai uralmi forma, és mint ilyen, egy alapvető politikai kötelezettséget hoz létre a politikai közösség tagjai számára a rezsim autoritatív döntéseinek való engedelmeskedésre. Emellett a hibrid rezsim egy stabil, intézményesült politikai uralmi forma, amelynek sajátos vonásai a politikai közösségek tagjai számára további politikai kötelezettségeket hoznak létre. Mindez azért fontos, mert, szemben a moralista megközelítéssel, a realista megközelítésben a hibrid rezsimek viszonylagos stabilitása és az, hogy az emberek engedelmeskednek neki, nemcsak szociológiai tény, hanem normatív alapokkal rendelkezik. Más kérdés, hogy bár realista szempontból a hibrid rezsimmel szembeni kötelezettségek nemcsak külön morális igazolás esetén érvényesek, de cserébe nem is ugyanolyan – külső, preemptív – módon kötik a politikai közösség tagjait, mint a moralista megközelítésben.

Másodszor, ha elmozdulunk a morális igazolhatóság kérdésétől a cselekvési indokok felé, a perspektívaváltásunk elkerülhetetlenül leértékeli a rezsimváltás normatív kérdésének relatív súlyát. Nem abban az értelemben, hogy ezáltal megkérdőjeleznénk e kérdés gyakorlati jelentőségét (túl sokféle jó indoka lehet annak, hogy ne akarjunk autoriter rezsimben élni, hogy ne korlátozzuk magunkat egy koherens etikai elméleten nyugvó morális igazolásra ezen a téren), vagy a rezsim apológiájára vállalkozna (ez utóbbi ugyanis értelemszerűen a morális igazolhatóság körén belül maradna, csak a célja lenne kritika helyett a rezsim megvédése), hanem azáltal, hogy olyan etikai kérdések gazdag tárházát nyitja meg előttünk, amelyek a morális igazolhatóság kérdése számára tipikusan hozzáférhetetlenek, mert nagyon gyakran sűrű etikai fogalmakhoz kötődnek, és nagyrészt a rezsim fennmaradásához szolgáltatnak indokokat (azért éppen ezek ilyenek, mert ezek esnek kívül az igazolási alapú megközelítés demokratikus legitimitásra korlátozott látókörén).

Harmadszor, a polgári engedetlenség és más, igazságtalan autoritatív igényekkel szembeni védekezési formák kérdésének relatív helyét a hibrid rezsimek poli-

tikai etikájában nagymértékben befolyásolja két tényező: az egyik, hogy amiként Levitsky és Way (2010) a kiegyensúlyozatlan játéktér fogalmával utal rá, a hibrid rezsim politikai etikájának egyik fontos eleme, hogy a politikai küzdelem nem fair play-ként van elképzelve (ami azt jelenti, hogy egyfelől az ellenzék potenciálisan az egész rezsim ellenzéke, de ugyanakkor egy győztes ellenzéki nem feltétlenül tekinti helyesnek, hogy a hatalom megszerzése után leváltsa a rezsimet); a másik, hogy valódi politikai versengés folyik, ami azt jelenti, hogy bár a politika nem fair play, de mégiscsak komoly korlátok közé van szorítva (nem számít a politikai szereplők részéről bármi érvényes győzelemnek, ami a hatalmon lévő hatalmon maradását szolgálja, és ha egyszer olyan helyzet alakulna ki, ahol durva választási csalás vagy tömeges erőszak nélkül nem maradhatnának hatalmon, akkor könynyen lehet, hogy visszarettennének a csalástól vagy erőszaktól, morális indokok alapján); a harmadik pedig az informális intézmények, személyes politikai kapcsolatok kiemelt szerepe a rezsim fennmaradása szempontjából, ami felértékeli az olyan morális indokokat, mint a lojalitás különféle formái (Philp 2007). Másként megfogalmazva: a hibrid rezsim sajátosságai sajátos karaktert adnak a rezsimre jellemző politikai kötelezettségeknek abból a szempontból is, hogy a rezsim maga politikai és morális indokok gazdag tárházát kínálja a politikai közösség tagjai részére a formális szabályoknak való engedelmesség követelményének felülbírálására, s nemcsak általános morális elvek vagy a rezsimellenesség, de akár a rezsimhez való lojalitás nevében is.

Negyedszer, mivel realista szempontból a rezsimeket nem csak, talán nem is elsősorban egy demokráciaelmélet perspektívájából érdemes egymáshoz képest elhelyezni, ezért a hibrid rezsimek leírásának azok az elemei, amelyek a demokráciától való elhatárolás kérdését erős normatív felhanggal tárgyalják (ilyen például a demokratikus homlokzat mögé rejtőzés felemlegetése), részben újragondolásra érdemesek – legalábbis normatív szempontból. Milyen politikai etikai indokok szolgálhatnak a demokratikus homlokzat fenntartására a morálisan egyértelműen negatív indokok mellett? Ebben a tekintetben különösen tanulságos a versengő választások ügye. Miközben egy demokratikus elkötelezettségű kutató vagy állampolgár számára a választási rendszer eltorzítása, a médiához, az anyagi erőforrásokhoz való hozzáférés korlátozása az ellenzék számára stb. egyaránt elfogadhatatlanok mind morálisan, mind jogilag, másfelől a hibrid rezsim képviselőinek óvakodása a tömeges csalástól, erőszaktól mégiscsak zavarba ejtőnek tűnhet. Lehet erre merőben prudenciális magyarázatokat felhozni, vagy lebecsülni ennek az óvakodásnak a jelentőségét, de mégis nehéz teljesen eltekinteni attól, hogy itt egy olyan megfontolásról van szó, amelyben bizonyos morális indokok is szerepet játszanak. A hibrid rezsimek vezetői fontosnak tartják, hogy valódi emberek valódi szavazataival, valódi többségi támogatással szerezzenek politikai felhatalmazást, és nem tekintik ezzel egyenértékűnek a csupán fiktív választási eredmények alap-

ján elérhető győzelmet. Miért fér bele a gerrymandering, a piszkos kampányolás vagy – végszükség esetén – még a választások megismételtetése is inkább, mint a nyílt választási csalás? Van itt egy normatív szempontból figyelemre méltó küszöb, amely a hibrid rezsimeket a politikai közösség tagjai szemében elválasztja a nyíltan autokratikus rezsimektől, s ennyiben definitív szerepet is játszik e rezsimek életében. Ami, nem ok nélkül, a demokrácia puszta imitálásának látszik moralista szempontból, az realista szempontból egy nagyon fontos normatív különbség a hibrid rezsimek és a nyíltan autokratikus rezsimek között.[4] Ez pedig a politikai kötelezettségek szempontjából azért érdekes, mert a versengő választások fenntartása és az ehhez szükséges minimális feltételek fenntartása nagyon fontos politikai kötelezettség a hatalmon lévők és az ellenzék részéről is. A gondolat, hogy többségi támogatással lehet a rezsim birtokosaitól a hatalmat elvenni, nemcsak praktikus szempontból vagy egyéb rezsimváltási eszközök morális költségeinek felméréséből fakadó választás, hanem egy politikai etikai indok, amelyből az a kötelezettség adódik az ellenzék számára is, hogy bojkottal vagy erőszakos eszközökkel csak kivételes esetben éljen. Ennek súlyát azok az esetek mutatják meg a gyakorlatban, amikor például a választási visszaélések ellen tüntető tömegek jelenléte azt a kérdést veti fel a hatalom birtokosai szempontjából, hogy mindent összevetve igyekezzenek-e minőségileg más, erőszakosabb eszközökkel is ragaszkodni a hatalomhoz, illetve, a hatalmi gépezet tagjai ilyenkor arra a következtetésre jutnak-e, hogy érvényesnek tekintik magukra a politikai kötelezettségeiket, ha ez erőszakos cselekmények elkövetésével járna számukra. Ilyen esetekben olyan rezsimspecifikus politikai kötelezettségekkel szembesülnek a politikai szereplők, amelyek figyelembevételét döntéseikben nem nagyon kerülhetik meg.

Összefoglalás

A fentiekben egy kétszeresen is paradox vállalkozás körvonalait igyekeztem felvázolni. Először is, a politikai kötelezettségek, a normatív politikaelmélet egyik alapvető fogalmát igyekeztem egy olyan kontextusra, a hibrid rezsimekre alkalmazni, amelyben ez a kategória alig tűnik értelmezhetőnek a normatív politikaelmélet előfeltevései alapján. Másodszor, ezt a par excellence moralista fogalmat realista módon igyekeztem újragondolni. A célom az volt, hogy rávilágítsak, még a hibrid rezsimek esetében sem csak szociológiai értelemben lehet beszélni politikai

[4] Ezt Andreas Schedler (2013) könyvében visszatérően hangsúlyozza. A választások számítanak a hibrid rezsimekben, jelentőségük van. Egy nyitott, teljes mértékben nem kontrollálható politikai küzdelem arénáiként funkcionálnak, nem puszta legitimáló vagy ornamentális szerepet töltenek be szerinte.

kötelezettségekről, és hogyha megváltoztatjuk a perspektívát, akkor egy sokkal gazdagabb és változatosabb politikai etikai élet nyomaira bukkanhatunk ilyen közegben is, mint amilyet elsőre várnánk.

Amire a szöveg nem vállalkozott, az a hibrid rezsimek apológiája, illetve kritikája. Ezek nem mások, mint a moralista megközelítésből adódó lehetséges álláspontok, amelyek nem fölöslegesek ugyan, de a köztük való választás elméleti szempontból valójában nem igényel nagy erőfeszítést. Ami számomra összehasonlíthatatlanul izgalmasabb problémának tűnt, hogy hibrid rezsimekben élő, felnőtt, értelmes emberek számára morálisan nem mindig egyszerű eldönteni, mit kellene tenniük, mindent összevetve. És az nemcsak egy érdekes szociológiai jelenség, amit leíró módon lehet megközelíteni, hogy a hibrid rezsimek alapvető politikai tényei jelentősen hozzájárulnak ezekhez a nehéz döntési helyzetekhez, hanem egyúttal egy nyugtalanító normatív kihívás is, amellyel akkor is szembe kell néznünk, ha személyes értékrendünket egy moralista megközelítés sokkal kényelmesebben kiszolgálná. Sőt, alighanem akkor a leginkább.

Felhasznált irodalom

Besson, Samantha 2005: *The Morality of Conflict*. Hart Publishing, Oxford–Portland, Or.

Brennan, Jason 2016: *Against Democracy*. Princeton University Press, Princeton.

Brennan, Jason 2019: *When All Else Fails*. Princeton University Press, Princeton.

Christiano, Thomas 2008: *The Constitution of Equality.* Oxford University Press, Oxford.

Dworkin, Ronald 1986: *Law's Empire*. Belknap, Cambridge.

Estlund, David 2008: *Democratic Authority*. Princeton University Press, Princeton.

Gerschewski, Johannes 2013: The three pillars of stability: legitimation, repression, and cooptation in autocratic regimes, *Democratization,* 20 (1) 13–38. http://dx.doi.org/10.1080/1351034 7.2013.738860 (letöltve: 2019. 04. 23.)

Gerschewski, Johannes 2018: Legitimacy in Autocracies: Oxymoron or Essential Feature? *Perspectives on Politics,* 16 (3) 652–665. https://doi.org/10.1017/S1537592717002183 (letöltve: 2019. 04. 23.)

Gilbert, Margaret 2008: *A Theory of Political Obligation*. Oxford University Press, Oxford.

Ginsburg, Tom–Moustafa, Tamir (eds.) 2008: *Rule By Law.* Cambridge University Press, Cambridge.

Hare, R. M. 1998: *Essays on Political Morality.* Clarendon Press, Oxford.

Hobbes, Thomas 1998: *Leviathan.* Oxford Classics, Oxford.

Hurd, Heidi 2008: *Moral Combat*. Cambridge University Press, Cambridge.

Kis János 2019: Demokráciából autokráciába. A rendszertipológia és az átmenet dinamikája. *Politikatudományi Szemle, 28* (1) 45–74.

Klosko, George 2005: *Political Obligations*. Oxford University Press, Oxford.

Levitsky, Steven–Way, Lucan A. 2010: *Competitive Authoritarianism.* Cambridge University Press, Cambridge.

Merkel, Wolfgang 2004: Embedded and defective democracies. *Democratization,* 11 (5) 33–58. https://doi.org/10.1080/13510340412331304598 (letöltve: 2019. 04. 23.)

Mokrosinska, Dorota 2012: *Rethinking Political Obligation*. Palgrave MacMillan, London.
Philp, Mark 2007: *Political conduct*. Harvard, Cambridge, MA.
Rajah, Jothie 2012: *Authoritarian Rule of Law*. Cambridge University Press, Cambridge.
Rawls, John 1996: *Political Liberalism*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
Rawls, John 1999: *The Law of Peoples*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
Rawls, John 2005: *A Theory of Justice*. Belknap, Cambridge, MA.
Raz, Joseph 1983: *The Authority of Law*. Oxford University Press, Oxford.
Raz, Joseph 1988: *The Morality of Freedom*. Oxford University Press, Oxford.
Schedler, Andreas 2013: *The Politics Of Uncertainty*. Oxford University Press, Oxford.
Simmons, A. John 2001: *Justification and Legitimacy*. Cambridge University Press, Cambridge.
Singer, Peter 1973: *Democracy and Disobedience*. Clarendon Press, Oxford.
Szűcs, Zoltán Gábor 2018a: Aristotle's realist regime theory. *European Journal of Political Theory*, Online First. https://doi.org/10.1177/1474885118806087 (letöltve: 2019. 04. 23.)
Szűcs Zoltán Gábor 2018b: *A politika lelke*. MTA TK, Budapest.
Thomas, Alan 2017: Rawls and political realism: Realistic utopianism or judgement in bad faith? *European Journal of Political Theory*, 16 (3) 304–324. https://doi.org/10.1177/1474885115578970 (letöltve: 2019. 04. 23.)
Walzer, Michael 1970: *Obligations*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
Williams, Bernard 2002: *Truth and truthfulness*. Princeton University Press, Princeton.
Williams, Bernard 2005: *In the Beginning was the Deed*. Princeton University Press, Princeton.
Williams, Bernard 2006: *Ethics and the Limits of Philosophy*. Princeton University Press, Princeton.
Wolff, Robert Paul 1998: *In Defense of Anarchism*. University of California Press, Los Angeles.

Pócza Kálmán

Politikai rezsimek és a jogállamiság problémája

A magyar kormányt 2010 óta sokszor vádolták azzal, hogy a jogot egyszerűen a politika eszközének tekinti, és ahelyett, hogy a jog védelmet tudna nyújtani az egyén vagy a társadalom bizonyos csoportjai számára a kormányzat túlkapásaival szemben, éppen a hatalmon lévők céljait szolgálja ki. A magyarországi jogállamiság helyzete kétségkívül az egyik legforróbb téma a mai magyar politikai diskurzusban, az elsődleges kritika pedig éppen arra irányul, hogy a politikai döntések 2010 óta nem veszik figyelembe a jogállamiság alapvető kritériumait, a politikai döntéshozatalt semmiben nem korlátozzák a jogi normák, noha ez utóbbi a liberális demokráciák alapvető jellemzője lenne. Arról ugyanakkor tudományos berkekben és a közéleti fórumokon is komoly vita folyik, hogy mit is jelent a jogállamiság fogalma, a kormányzat pedig leggyakrabban azzal szokta elhárítani a kritikákat, hogy a jogállam fogalmát a kritikusok önkényesen értelmezik, gumifogalomként kezelik, politikai véleményüket jogi köntösbe csomagolva politikai céljaik megvalósítására használják.

E tanulmány annak jár utána, vajon hogyan lehet definiálni a jogállamiság fogalmát, illetve ha sikerül is valamilyen módon definiálni, akkor miként lehet mérni, hogy egy adott ország megfelel-e a jogállamiság követelményeinek. A jogállamiság meglétét általában a liberális demokráciák alapvető kritériumának tekintik, míg a jogállamiság gyakorlatának (rendszerszintű) sérelmét a nem liberális demokráciák, a hibrid rezsimek vagy autoriter rezsimek jellemzőjének tartják. A jogállamiság fogalmának tisztázása és a jogállamiság mérése ezen túlmenően azért is releváns kérdés, mert jelenleg is különféle európai intézmények (Európai Parlament, Európai Bizottság, Európai Tanács) vizsgálják a magyar jogállamiság és demokrácia helyzetét. Ugyanakkor jelen írás nem szubsztantív módon kíván hozzájárulni ehhez a vitához, hanem azt az alapvető kérdést járja köbe, hogy a tudomány mai állása szerint lehet-e egyáltalán mérni a jogállamiság elvének teljesülését vagy sérelmét, és ha lehet, akkor milyen nehézségekkel kell megküzdeni

ennek kapcsán. A jog és politika viszonyának vagy a jog uralmának és a politikusok uralmának kérdése, amelyek általában a különféle rezsimtipológiák alapját is képezik, a jogállamiság kérdéskörén keresztül vizsgálható a legegyszerűbben, így az alábbiakban erre vállalkozunk. Mielőtt azonban rátérnénk a jogállam fogalmának meghatározására (pontosabban a meghatározások körüli nehézségekre), illetve a jogállamiság mérésének a kérdésére (pontosabban a mérések nehézségének kérdésére), érdemes röviden kitérnünk a jog és a politika viszonyára egy rövid politikaelméleti áttekintés keretében.

Jog és politika viszonya: elméleti háttér

A politikaelméleten belül az egyik domináns álláspont szerint a politikai közösség megléte tulajdonképpen egy koordinációs probléma: egymásnak feszülő, ellentétes érdekek sokaságát úgy kell kielégíteni, hogy közben a politikai közösség tagjai közötti konfliktusok viszonylag alacsony intenzitásúak maradjanak (Galligan–Versteeg 2013, 23). Ne véres, fegyveres harcok révén dőljön el az, hogy kinek az érdeke érvényesülhet, hanem békés úton sikerüljön ezeket a minden közösségre jellemző konfliktusokat megelőzni, felfüggeszteni vagy félretenni. Ilyen alacsony intenzitású konfliktusok viszont csak akkor jöhetnek létre, ha lesznek olyan politikai vállalkozók, akik ezeket a széttartó egyéni és csoportérdekeket valamilyen módon megpróbálják összefésülni, vagy legalább egy olyan kompromisszumot találni, amely (akár csak hallgatólagosan is) mindenki számára elfogadhatóvá válik. A politika ebben az értelmezésben az érdekkonfliktusok csillapításának művészete.

Csakhogy ahhoz, hogy ezeket a konfliktusokat csillapítani tudja valaki, hatalomra van szüksége. Hatalomra a többiek, a politikai közösség tagjai fölött. A politika tehát ebben az olvasatban nemcsak az érdekkonfliktusok csillapításának, hanem egyben a hatalom megszerzésének és megtartásának is a művészete (Gyulai–Szűcs 2016, 12). A modern politikai gondolkodás azonban roppant gyanúval kezeli a politikai hatalmat. Ugyan a kora újkorban Thomas Hobbes még olyan nélkülözhetetlen erőforrásnak tekintette a politikai főhatalmat, amelyet abszolút erővel kell felruházni ahhoz, hogy a vallásháborúk korára jellemző „mindenki harca mindenki ellen" állapotát felszámolják, a 18. század közepétől viszont már egyre többet beszéltek a hatalom korlátozásának szükségességéről: egyre gyakrabban fordult elő, hogy a hatalomban nem lehetőséget, a béke megteremtésének lehetőségét, hanem veszélyforrást láttak (Costa 2007; Costa 2018). A zsarnokság elkerülésének egyik legígéretesebb eszköze pedig ugyanaz a jog lett, amelynek segítségével a 16. századtól kezdődően létrehozták az erőszak-monopóliummal bíró, mai értelemben vett államot. A jog a hatalomkorlátozás egyik legfontosabb eszköze lett a 19. század közepétől. A jogállam fogalmának pályafutása ekkortól kezdett

felfelé ívelni, hogy a 21. században a politikai közösségszervezés egyik legfontosabb kulcsfogalmává váljon.

Ha egy minimalista definícióval szeretnénk élni, azt mondhatjuk, hogy a jogállamiság a jog uralmát jelenti az emberek uralma helyett. Ezzel a metaforával igen gyakran élnek: a kiszámíthatatlan és a hatalommal való visszaélésre mindig is hajlamos ember helyett a kiszámíthatóságot garantáló és az önkényes politikai döntéseket korlátozó jog uralkodjon – szól az érv (Waldron 2016). Persze azt sem véletlenül állítják sokan, hogy a jog mint egy kreált fogalom értelemszerűen nem tud uralkodni. A jog uralmát is emberek biztosítják – igaz, leggyakrabban ez a feladat nem politikusokra, hanem bírákra hárul. A bíróságokról és a bírákról továbbá azt is állítják, hogy a három hatalmi ág közül ez a legkevésbé veszélyes, és a legkevésbé alkalmas arra, hogy az egyéni szabadságot korlátozza (Smilov 2012). Ráadásul a modern politikai közösség sorsát érintő minden kérdés valamilyen jogi problémává transzformálható. Ez pedig azt a rejtett vagy nyílt állítást is magában hordhatja, hogy a politikai közösség legfontosabb kérdéseiben nem is a (választott) politikusoknak, hanem a jog uralmát biztosító bíráknak kell(ene) végső soron dönteniük. Kétségkívül igaz, hogy a politikai közösség legalapvetőbb problémáival foglalkozó alkotmánybírák és alkotmánybíróságok szerepe és jelentősége világszerte megnőtt az utóbbi bő három évtizedben, egyesek a nemzetközi szakirodalomban is „jurisztokráciáról", azaz a bírák uralmáról értekeznek (Hirschl 2004; Ginsburg 2008; Pócza 2017a).[1] Magyarországon sokáig nem is volt kérdés, hogy a legfontosabb kérdésekben kié is az utolsó szó joga: a magyar Alkotmánybíróság meglepően gyorsan kiépített tekintélyének köszönhetően egészen 2010-ig megkérdőjelezhetetlenül magához vonta az utolsó szó jogát. Ebben az értelemben Magyarországon érvényesült a bírói szupremácia gyakorlata (Pócza 2015).

A magyar alkotmánybíráskodás gyakorlatának átalakulása izgalmas téma, jelen dolgozat azonban inkább olyan tágabb összefüggésekre kíván koncentrálni, amelyek a jog és a politika kapcsolatrendszerét, az eljogiasodás (depolitizálódás) és az átpolitizálódás jelenségét tárják fel, mégpedig a jogállamiság kulcsfogalmának vizsgálatán keresztül (Teubner 1998). Az eljogiasodás és a depolitizálódás, vagyis a végső és legfontosabb (mega)politikai kérdések jogi kérdéssé transzformálása egyrészről a bíróságok jelentőségének megnövekedésével, másrészről viszont a bíróságok átpolitizálódásával járt együtt. A depolitizálódás és a bíróságok (és minden lényeges társadalmi kérdés) átpolitizálódása tulajdonképpen ugyanannak a jelenségnek a két oldala (Ferejohn 2002), és úgy tűnik, hogy az inga hol az egyik, hol pedig a másik irányba leng

[1] A parlamenti szupremáciához lásd Waldron 2006; Bellamy 2007; Pócza 2017b. A bírói szupremáciához lásd Gardbaum 2018; Sajó–Uitz 2018.

ki – nemcsak Magyarországon (Böcskei 2013), hanem a nyugat-európai, a nyugati civilizációhoz tartozó demokráciák, sőt az Európai Unió esetében is. Ebből a szempontból nézve a politika valódi művészete nem feltétlenül a divergáló érdekek koordinációja, sőt még csak nem is a koordinációt lehetővé tevő hatalom megszerzése és megtartása (bár ezek sem tűnnek kis feladatnak), hanem a depolitizálódás és az átpolitizálódás közötti egyensúlyi helyzet megteremtése lehet.

Azokban a rendszerekben, amelyekben minden kérdés átpolitizálódik, a jog nem lehet a politika korlátja, azaz a politika egyértelműen a jog fölé helyezkedik, a jog a politikát szolgálja. Másrészről viszont ha a jog túlzottan korlátok közé szorítja a politikát, akkor a demokratikus elv sérül, a politikai kérdések jogi kérdésekké transzformálódnak, és a választott politikusoknak nem sok mozgásterük marad. Természetesen a legtöbb politikai rendszer a két szélső pont között helyezkedik el valahol: az autoriter rendszerekben a jog jelentős mértékben átpolitizálódik, a jurisztokratikus rendszerekben viszont a politikai kérdéseket nem politikusok, hanem végeredményben bírák döntik el. A nagy kérdés egyrészről az, hogy az átpolitizálódás és a depolitizálódás milyen mértéke kívánatos, másrészről pedig, hogy Magyarország tekintetében merre is jár pontosan az inga. Ha azt állítjuk, hogy 2010-ig inkább a politikai kérdések eljogiasításának, 2010 után pedig a jog átpolitizálódásának lehettünk szemtanúi, akkor nagyot ugyan nem tévedünk, de túl erős állítást sem tettünk.

Az átpolitizálódás és depolitizálódás kívánatos mértékéről is érdemes természetesen vitát folytatni, jelen írás azonban nem normatívan érvel a depolitizálódás (eljogiasodás) vagy átpolitizálódás jelensége mellett vagy ellen, sőt még csak nem is azt kívánja megállapítani, hogy pontosan merre is jár az inga, hanem ezek előkérdéseként arra koncentrál, hogy meg tudjuk-e pontosan állapítani, és ha igen, akkor milyen módszerrel, az inga pontos helyét. Mivel az autoriter rendszerek fenntartóit leszámítva tulajdonképpen többé-kevésbé konszenzus van azt illetően, hogy a nyugati civilizációhoz tartozó országokban a jognak valamilyen mértékben korlátoznia kell a többség demokratikus felhatalmazásával bíró politikusok döntéseit (a kérdés csupán a korlátozás mértéke), így az tűnik a legcélszerűbbnek, ha a továbbiakban a politikai döntések korlátjaként értelmezett jogállamiság elvét, illetve a jogállamiság megvalósulásának mértékét állítjuk vizsgálódásunk középpontjába.

A jogállam definíciója: szűk és tág értelemben vett jogállam

Mára a jogállam retorikája és diskurzusa globálisan elfogadott, sőt elvárt nyelvezetté vált: nem is igazán szokták pontosabban körülírni, hogy mire is kell gondolni a fogalom kapcsán, mivel azt előfeltételezik, hogy mindenki tudja, miről is van szó.[2] A látszólagos konszenzus ellenére azonban továbbra is igen komoly viták jellemzik a jogállamiság fogalmának definíciós kísérleteit.

A joguralom *(rule of law)* és a jogállam *(Rechtsstaat)* fogalmai ugyan a kezdeti különbségek ellenére egyre inkább hasonultak egymáshoz, csakhogy a jogállam fogalmával nem csak korábban adódtak problémák.[3] Annyi bizonyosan állítható, hogy egységes jogállamfogalomról a jogtudomány képviselői sem tudtak megállapodni, ahogy a politikailag érzékeny és fontos fogalmak használatában általában nem szokott konszenzus kialakulni még tudományos körökben sem. A jogtudósok egy része azt állítja, hogy létezik *mainstream* értelmezése a jogállam fogalmának, ami azt jelentené, hogy a (nemzetközi) jogászközösség túlnyomó többsége egyetértene bizonyos definíciós ismérvekben.[4] Mások, némileg szűkebben megvonva a feltételezett konszenzus körét, azt állítják, hogy létezik egy többé-kevésbé elfogadott *európai* értelmezése a jogállam fogalmának, ami nem lenne más, mint hogy „a vitákra a végső választ a jog adja, a társadalmilag jelentős életviszonyokat pedig a jog rendezi" (Küppert 2011, 97; Gárdos-Orosz–Szente 2014, 277). Ugyanakkor a *Stanford Encyclopedia of Philosophy* neves szerzőjének friss cikke, illetve a nemrégiben megjelent *Handbook on Rule of Law* szerkesztőinek és szerzőinek írásai nem látszanak alátámasztani ezeket az optimista állításokat: meglátásuk szerint a jogállam fogalma kétségkívül nagy népszerűségnek örvend, használata igencsak elterjedtté vált, miközben pontos tartalmával kapcsolatban egyáltalán nem alakult ki semmiféle konszenzus (May–Winchester 2018, 3; Møller 2018, 21).

[2] Kiváló példa erre az, ahogy a *The Economist* című brit üzleti hetilap szerkesztőségi véleménycikkei az elmúlt negyven évben használták a fogamat: míg kezdetben szinte egyáltalán nem találunk hivatkozást a fogalomra, az 1990-es években már egyre gyakrabban használják, de általában megpróbálják körülírni, mire is gondolnak. A 2010-es években aztán már olyannyira bevett fogalommá vált, hogy semmiféle magyarázatot nem fűztek a fogalomhoz, hanem természetesnek vették, hogy mindenki tudja, mire kell gondolni (May–Winchester 2018, 5).

[3] Az angol joguralom *(rule of law)* és a német jogállam *(Rechtsstaat)* terminus közötti különbségről, illetve arról, hogy miként konvergált a két fogalom jelentéstartalma a második világháborút követően, lásd Tamahana 2004, 3; Krygier 2014.

[4] Jakab András és Lőrincz Viktor (2016, 872) ennek kapcsán „bármelyik magyar alkotmányjogi tankönyvet, az AB gyakorlatát, az EU vagy éppen az Európa Tanács különféle dokumentumait" ajánlja az olvasó figyelmébe, ám úgy tűnik, hogy ez az egyetértés inkább csak a jogállami normák nagyon magas absztrakciós szintjén létezik, mihelyst az absztrakt fogalmat elkezdik részelemekre bontani, máris komoly viták alakulnak ki a fogalom pontos értelme körül (Waldron 2016).

A kilencvenes években ugyan már az európai intézményrendszer szereplői is használni kezdték a kifejezést, ám hogy pontosan mit is takart a jogállam fogalma, arról akkoriban sem volt, és azóta sincs megegyezés. A fogalmi bizonytalanság ellenére a jogállamiság előmozdítása már a kilencvenes években is fontos célkitűzésként jelent meg az európai politikai és jogi nyelvezetben, elkezdte egyre jobban dominálni az uniós diskurzust, a fogalomhasználat kritikájának pedig egyre kevesebb tere maradt (Humphreys 2010, xiii). A jogállamiság nyelvezete egyes szerzők szerint mára már nem is a racionális diskurzus terepe, sokkal inkább egy színházi előadás nyelvezetéhez hasonlítható, amelyben állandó témák (korrupció, privatizáció, átláthatóság, elszámoltathatóság stb.) és morálisan felsőbbrendű szereplők (civil társadalom, bíróságok, média stb.) adják elő ugyanazon narratíva különféle elemeit: a közérdek előmozdítása, a magánérdekek háttérbe szorítása, a privatizáció, a korrupció felszámolása és a gazdasági fejlődést segítő jogrend, az emberi jogok garantálása határozza meg ezt a narratívát (Humphreys 2010, xxii). Igaz, ez a kritika leginkább a jogállamiság neoliberális elfogultságának, illetve a szociális igazságosságra, a szolidaritásra és a materiális értelemben vett társadalmi egyenlőségre utaló szókészlet teljes hiányának, a transznacionális gazdasági szereplők érdekeit előmozdító nyelvezet kritikátlan elfogadásának, a klasszikus szuverén államok fölött létrejött transznacionális nyilvánosság nyelvezetének vagy éppen a jogállami ideológia posztkoloniális jellegének szól (Shklar 1987; Humpreys 2010; Krever 2018; Zumbansen 2018).

Mindeközben egyes nemzetközi szervezetek (például ENSZ, EU) fontos dokumentumokban próbálják rögzíteni a jogállamiság fogalmának pontos jelentését, de ezen intézmények kinyilatkoztatása egészen biztosan nem vet véget a fogalom definíciója körüli vitáknak, vagy ha mégis, akkor az csak annak köszönhető, hogy olyan absztrakciós szinten próbálják rögzíteni a jelentést, amivel tulajdonképpen teljesen kiüresítik a fogalmat, és ezzel az üres fogalommal már tényleg mindenki egyet tud érteni (Ginsburg 2018, 48; Humphreys 2010, xv). Mindebből inkább úgy tűnik, hogy a jogállam fogalma olyan esszenciálisan vitatott fogalom maradt, amellyel kapcsolatban kétséges, hogy létezik-e egyáltalán *mainstream* értelmezés, illetve ha létezne is, akkor is észszerű kifogásokat lehetne felsorakoztatni vele szemben, ami viszont egy másfajta jogállam-definícióhoz vezetne (Waldron 2002). Első pillanatra tehát úgy tűnik, mintha már a definíció kérdése is reménytelen vállalkozás lenne: a létező definíciók alapvetően vitatottak, nagyon nehéz rendet tenni közöttük.

Úgy tűnik azonban, hogy a fogalmi zűrzavart mégsem teljesen lehetetlen legalább részlegesen eloszlatni. A részlegesség annak szól, hogy a fogalom pontos definíciója attól függ, hogy mire használjuk a jogállam fogalmát, vagy másként fogalmazva: a jogállamiság melyik aspektusáról szeretnénk pontosan megtudni valamit empirikus módon. Mivel a jogállamiság definíciója az empirikus kuta-

tásokkal nyeri el végső relevanciáját, így azt is mondhatnánk, hogy az empirikus kutatásunk kérdése határozhatja meg a jogállamiság fogalmát. A jogállamiság ilyen jellegű definíciójára azért fontos felhívni a figyelmet, mert az eddigi empirikus kutatások egymásnak szögesen ellentmondó eredményeket produkáltak a jogállamiság okainak vagy éppen következményeinek számbavételét illetően (Møller–Skaaning 2014, 6). A különféle jogállamiság-definíciók, jogállamiság-indexek, illetve az ezekre épülő tanulmányok különböző dolgokat mérnek, miközben mindegyik a jogállamiság fogalmával operál.

A jogállamiság fogalmát áttekintő tanulmányok általában Dicey (1982 [1885]), Fuller (1969), Raz (1979), Finnis (1980) és Tamahana (2004), illetve a legutóbbi időkben Bingham (2010) definíciós kísérleteit veszik számba. Ezekből az alapvető munkákból Møller és Skaaning (2014) egy olyan hierarchikus jogállam-koncepciót állított össze, amely a klasszikusok munkáira támaszkodva a fogalom szűkebb, illetve tágabb értelmét kívánja meghatározni hat, hierarchikusan egymásra épülő fogalmi réteget számba véve.[5]

A jogállamiság legalapvetőbb és legszűkebb definíciója szerint (1.) a pozitív *jog révén* történő kormányzás *(rule by law)* szinte minden modern politikai rendszer sajátossága. Ezek a törvények azonban akár egy autoriter rendszer kiépítését és fenntartását is szolgálhatják, amennyiben nem kellőképpen általánosak, vagy nem mindenkire azonos módon vonatkoznak, bizonyos társadalmi csoportokat diszkriminálnak. A pozitív törvények meglétén kívül ezért (2.) a *formális legalitásként* értelmezett jogállamiság további kritériumának az számít, hogy ezek a pozitív törvények kellőképpen általánosak, nyilvánosak, kiszámíthatók, egyértelműek legyenek, és méltányos eljárás révén mindenkire azonos módon vonatkozzanak. A jogrend, a törvényes rend betartatása az állam feladata, ebben az értelemben a jogállamiság az állam ereje nélkül el sem képzelhető. A jogállam ebben a formális értelemben a jogrend állami eszközökkel történő fenntartását jelenti, szemben a szélesebb értelemben vett jogállamiság-fogalommal (lásd alább), amely a hatalom korlátozásának szükségességét fogalmazza meg (Humphreys 2010, 226). A jogállamiság fogalmi hierarchiájának egy következő lépcsőfokát ugyanis (3.) a *garanciális jogállam* jelenti, amelyben az előző kategóriák kritériumai mind teljesülnek,

[5] Abban szinte minden kutató egyetért, hogy a jogállam fogalma egy olyan összetett fogalom, amely a jogállamiság különféle aspektusait egyszerre magában foglalhatja. Ugyanakkor ezen különféle aspektusok egymáshoz való viszonya kapcsán már igencsak eltérőek a vélemények. Møller és Skaaning (2014, 21) amellett érvel, hogy az egyes aspektusok hierarchikusan egymásra épülnek, nem függetlenek egymástól. Állításuk szerint Lauth és Sehring (2009) konceptualizációjával a legfőbb probléma az, hogy olyan kategóriákat hoznak létre, amelyekbe empirikusan egyetlen ország vagy eset sem tartozik bele, mivel a jogállamiság csökkent értékű kategóriáinak *(diminished subtypes)* kritériumai korrelálnak egymással. Ebből kifolyólag az empirikus ismereteinket nem gazdagítja, ha olyan kategóriákat hozunk lére, amelyekbe empirikus módon egyetlen eset sem fér bele (Møller–Skaaning 2014, 37, 90).

de további kritériumként a horizontális hatalommegosztás feltétele is érvényesül valamilyen formában. A hatalmi ágak szeparációja és egymás kölcsönös ellenőrzése a garanciális jogállam fogalmának lényegi eleme, amelyet általában egy magasabb rendű jogszabályban (alkotmányban) határoznak meg. Ez az alkotmány a politikai hatalom birtokosait korlátozza a fékek és ellensúlyok rendszerén keresztül. A fentieken túlmenően (4.) a *liberális jogállamiság* fogalma magában foglalja azt is, hogy az úgynevezett első generációs alapvető emberi jogok (például szólás- és gyülekezési szabadság, tulajdonjog védelme) garantálva vannak, bírósági úton kikényszeríthető ezen szabadságjogok védelme. Møller és Skaaning ugyanakkor felhívja a figyelmet arra is, hogy a jogállamiság fogalmába nemcsak a jogrend biztosítását és a hatalomkorlátozás módját szokták beleérteni (2–4. réteg), hanem azt is, hogy a hatalom birtokosai a nép beleegyezésével kormányoznak. A jogállam még tágabban értelmezett fogalma, azaz (5.) a *demokratikus jogállam* fogalma ugyanakkor éppen emiatt már belső feszültségekkel terhelt fogalom: a demokratikus felhatalmazás és a hatalom korlátozása között érzékelhető feszültséget azonban igen gyakran nem veszik számításba, ehelyett a két elv harmonikus együttélését feltételezik (Møller–Skaaning 2014, 23). A hatalom jogállami korlátozása (2–4. réteg) és a demokratikus felhatalmazás megléte, a jog uralma *(rule of law)* és a többség uralma *(rule of the majority)* között tulajdonképpen egy olyan *trade-off* van, amivel a jogállamiság fogalmával operáló empirikus kutatásoknak is számot kell vetniük. A *demokratikus jogállam* koncepciójában rejlő feszültségektől ugyanúgy nem lehet eltekinteni, ahogy a jogállamiság definíciójának hatodik szintjében rejlő ellentmondásoktól sem. A *szociális jogállam* koncepciójában (6.) ugyanis nemcsak a korábbi kritériumok mindegyikének kell teljesülnie, hanem annak is, hogy a politikai rendszer pozitív (szociális) jogokat is biztosítson az állampolgárainak. Ha azonban a szociális jogok megléte is a jogállam definíciós ismérvévé válik, úgy a negatív szabadságjogok (leginkább a tulajdonjog) és a pozitív szabadságjogok (szociális jogok) között is egyfajta *trade-off* alakul ki, a két elv konzekvens módon csak egymás kárára valósítható meg. A fentebb vázolt jogállam-definíciók az európai történeti fejlődést tekintve kellőképpen plauzibilisnek tűnnek, hiszen a formális legalitás és a hatalommegosztás (garanciális jogállam) elvének megvalósulásáért folytatott küzdelmeket az egyéni szabadságjogok 19. századi garantálása követte, a nyugat-európai és az amerikai politikai rendszerek pedig ezt követően terjesztették ki egyre inkább a választójogot (demokratikus jogállam). Ugyanakkor ma már nehezen tudunk elképzelni olyan jogállamot, amely ne lenne demokratikus.[6]

[6] A nyilvánvaló kivételek a délkelet-ázsiai kistigrisek (voltak). Dél-Korea és Tajvan esetében a politikai (részvételi) jogok biztosításáig, Szingapúrban pedig a mai napig úgy érvényesül a jogállamiság első négy dimenziója, hogy közben az ötödik egyáltalán nem érvényesült. Éppen ezért a kistigrisek azokon a jogállamiság-listákon teljesítettek kiválóan, amelyek nem foglalták magukban a jogállamiság ötödik kritériumát.

Érdekes módon Møller és Skaaning másutt maguk is amellett érvelnek, hogy a demokrácia fogalma is egy négy szintből álló, hierarchikusan egymásra épülő kritériumrendszerrel ragadható meg leginkább, ahol a *liberális demokrácia* fogalmának ismérve éppen az, hogy teljesül a jogállamiság kritériuma (Møller–Skaaning 2013, 43). A jogállamiság és a demokrácia fogalmai ebben az értelemben összeérnek: a liberális demokrácia és demokratikus jogállam tulajdonképpen ugyanazt a jelenséget kívánja megragadni: egy olyan politikai berendezkedést, amelyben a formális legalitás, a horizontális hatalommegosztás és az első generációs emberi jogok érvényesülése mellett (a jogállam fogalmának 2–4. rétege) a politikai döntéseket a nép belegyezésével megválasztott (képviseleti) kormányzat hozza meg (demokratikus jogállam). Csakhogy a fentebbiek értelmében a liberális demokrácia és a demokratikus jogállam fogalma már olyan tág fogalmak, amelyek definíciójában kódolva vannak a belső feszültségek: a hatalommegosztás elvének és az első generációs emberi jogok védelmének radikális érvényesítése csak a demokratikus felhatalmazás elvének kárára valósítható meg (antidemokratikus liberalizmus), míg fordítva, a demokratikus felhatalmazás elvének radikális érvényesítése a hatalommegosztás és az emberi jogok érvényesülésének csorbításával érhető el (antiliberális demokrácia) (Berman 2017; Mounk 2018a; Mounk 2018b; Mudde–Kaltwasser 2017, 116).

Némileg meglepő módon a jogállamiság különféle definíciói ezeket a belső feszültségeket igen gyakran szinte teljes mértékben figyelmen kívül hagyják, azt feltételezvén, hogy a jogállamiság fogalmának meghatározása többé-kevésbé problémamentes. Ha egyszerűen akarunk fogalmazni, azt mondhatjuk: minél szélesebb értelemben definiáljuk a jogállam fogalmát, minél több kritériumot értünk bele a fent meghatározott hat kritériumból, annál komolyabb belső feszültségek keletkeznek a fogalom használatakor, annál inkább sebezhető és annál könnyebben kritizálható a fogalom meghatározása. Az első generációs emberi jogok már egymással is konfliktusba kerülhetnek (például szólásszabadság vs. emberi méltóság védelme), így nemcsak az a kérdés, hogy a demokratikus felhatalmazást milyen esetekben korlátozhatják az alapvető emberi jogok, hanem az is, hogy ki döntsön az alapvető emberi jogok összeütközése esetén: a bíróságok vagy a népképviselők? Minél szélesebb értelemben használjuk tehát a jogállamiság fogalmát, minél több dolgot értünk bele, annál inkább támadható lesz a definíció észszerű és megalapozott érvekkel.

A jogállam mérhetősége: módszertani nehézségek

A fogalom belső feszültségeitől kétségkívül nehéz eltekinteni, hiszen az empirikus jogállamiság-indexek első lépése éppen az, hogy definiálják, mit is értenek a jogállam fogalmán. Ugyanakkor az empirikus jogállamkutatások esetében az lesz a döntő kérdés, hogy a jogállamiság hierarchikusan egymásra épülő rétegei közül melyiket kívánják mérni: a formális legalitást, a hatalommegosztás mértékét és érvényesülését, az alapvető emberi jogok érvényesülését, a demokratikus felhatalmazás megvalósulását vagy (ritkábban) a szociális jogok érvényesülését. Ebből kifolyólag a kutatás kitűzött céljának kell meghatároznia azt, hogy melyik jogállam-definíciót akarja használni. Ha nagyon széles értelemben használja egy kutatás a jogállam fogalmát, akkor nyilvánvalóan már a konceptualizáció fázisánál komoly kihívások érhetik, nem beszélve az operacionalizáció és az empirikus mérés fázisáról. A komplexebb jogállamiság-fogalom ugyanis nemcsak belső feszültségekkel lesz terhes: minél összetettebb és minél több réteget foglal magában a jogállamiság alkalmazott definíciója, annál nehezebb a jogállam fogalmát mérhetővé tenni (Ginsburg 2018, 50).

Jelenleg hat olyan nemzetközi index létezik, amelyek a de facto jogállamiságot viszonylag nagy mintán mérik, azaz relatíve sok ország összehasonlítására alkalmasak *(l. táblázat)*. Ezek a jogállamiság-indexek szakértők számára kiküldött kérdőívek segítségével próbálják mérni a jogállamiság de facto mértékét, és csak egy olyan projekt van jelenleg, amelyik az állampolgárok véleményére is kíváncsi a jogállamiság helyzetét illetően. A kérdőívek általában fő kérdéseket (formális legalitás, bírói függetlenség mértéke, alapvető emberi jogok érvényesülése stb.) tartalmaznak, amelyeket konkrétabb alkérdésekre bontanak le. Ezekre az alkérdésekre kell válaszolniuk egy előre meghatározott pontrendszer segítségével a szakértőknek (általában jogászoknak).

Ugyanakkor úgy tűnik, hogy az egyes jogállamiság-indexek nem felcserélhetők egymással, mert más-más aspektusát mérik a jogállamiság fogalmának, ennek megfelelően más-más következtetést lehet levonni belőlük (Møller–Skaaning 2014, 75). Némely indexek készítői (WGI, FH) nem indokolják meg, hogy miért éppen azt az aspektusát emelték ki a jogállamiság fogalmának, amelyre a kérdőívek vonatkoznak, ami komoly probléma, hiszen ezzel az önkényes szelekció látszatát keltik. A BTI- és a WJP-projektek ezzel szemben teoretikus alapokra helyezik és indokolják a jogállamiság meghatározott fogalmának használatát, a WJP pedig szinte minden aspektusát méri a jogállamiságnak, miközben ezek az indexek már nagyon tágan értelmezik a fogalmat, azaz nem a „sovány" *(thin)*, hanem a „kövér" *(thick)* fogalom mérésére készültek.

Møller és Skaaning (2014, 52) rámutatott arra is, hogy egyazon indexek különféle összetevői néha ugyanazokat a dolgokat mérik, így redundanciát okoznak,

1. táblázat. Jogállamiság-indexek

Intézet	Adatbázis	Jogállamiság-index	Ország	Időszak
Bertelsmann Foundation	Bertelsmann Transformation Index	Rule of Law (BTI)	128	2003, 2005, 2007, 2009, 2011
Fraser Institute	Economic Freedom of the World Index	Legal System and Property Rights (FI)	143	1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000–
Freedom House	Freedom in the World	Rule of Law (FH)	195	2005–
World Bank	Worldwide Governance Indicators	Rule of Law (WGI)	195	1996, 1998, 2000, 2002–
Center for Systemic Peace	Polity IV	Executive Constraints (PEX)	167	1800–
The Political Risk Services Group	International Country Risk Guide	Law and Order (ICRG)	139	1984–
The World Justice Project	Rule of Law Index	Rule of Law Index (WJP)	96	2010–

Forrás: Møller–Skaaning 2014 alapján.[7]

és torzítanak, ugyanakkor az is komoly problémának tűnik, hogy egyes indexek készítői nem hozták nyilvánosságra a kódkönyveket, amelyek a kódoló szakértők számára készültek (ICRG), vagy ha nyilvánosságra hozták, azok igen gyenge minőségűek (FH), az országkódolók egészen különböző módon értelmezhetik a kérdéseket és pontozhatják az adott problémát. Ez utóbbi inkonzisztens kódoláshoz és megbízhatósági problémákhoz vezethet. Probléma lehet, ha megváltoznak azok az indikátorok, amelyeket használnak, hiszen ezzel a korábbi adatok nem lesznek összevethetők a később készült adatokkal (WGI, FH). Minél több szakértő kódol egy adott országra vonatkozó kérdőívet, annál inkább ki lehet szűrni a szubjektív elemeket: ebben a tekintetben a WJP, amelyik országonként akár 30 kódolót is foglalkoztat, nyilvánvalóan sokkal megbízhatóbb adatokat gene-

[7] A Bertelsmann Transformation Index, a Legal System and Property Rights index, illetve a Freedom House, a Világbank és a Politiy IV projekt indexei nonprofit szervezetek által támogatott intézmények termékei, a International Country Risk Guide (ICRG) viszont egy profitorientált cég indexe. A legújabb nonprofit index, a World Justice Project (WJP) részletesen és nagyon sok dimenziót vizsgálva méri a jogállamiságot. Részletes áttekintés ezek módszertanáról: Møller–Skaaning 2014, 41. Magyarul: Gárdos-Orosz–Szente 2014, 280; Jakab 2016.

rál, mint például az FH vagy a BTI, amelyik összesen egy vagy két szakértőre bízza a kódolást. A szakértők kiválogatása (különösen egy polarizált politikai környezetben) döntő módon befolyásolhatja, hogy milyen lesz a végeredmény. A szakértői kérdőíven túl a közvélemény szubjektív benyomását is érdemes lehet felmérni, ebben a tekintetben szintén a WJP-projekt tűnik a legmegbízhatóbbnak, amelyik 1000 fős mintavételre alapozva méri a jogállamiság-percepciót – igaz, csak az adott ország három legnagyobb városából merít mintát, ami azért szintén torzításokhoz vezethet (Møller–Skaaning 2014, 55). A kódolási problémák mellett az adatok aggregálása során is komoly nehézségek merülhetnek fel. Mivel a jogállamiság-indexek általában egyetlen szám segítségével kívánják kifejezni a jogállamiság állapotát, így a kérdésekre és alkérdésekre adott pontokat valamilyen módon aggregálni kell. Az aggregáció elveiről és teoretikus alapjairól azonban a legtöbb indexkészítő nem hozott nyilvánosságra irányelveket, nem beszélve arról, hogy az egyes komponensek korrelálhatnak (azaz azonos dolgokat mérhetnek), ami végeredményben torzíthatja a végső adatot.

Szintén komoly szempont a súlyozás kérdése (Ginsburg 2018, 51): vajon van-e olyan komponens, amelyik fontosabb a jogállamiság egyik vagy másik rétege szempontjából, és ha van ilyen, azt hogyan súlyozzuk? Vajon egy olyan jogrendszer, amelyben a jogszabályok nyolcvan százaléka kiszámítható és egyértelmű, közelebb áll a jogállamiság eszméjéhez, mint amelyben minden törvény kiszámítható, de többségük nehezen érthető? A bírói függetlenség mértékének kérdése is komoly szempontokat vet fel: miközben nagyon fontos a bírói függetlenség, valószínűleg annak optimális mértékét kellene eltalálni, hiszen a maximális függetlenség olyan bírói államot hozna létre, amelyben a bírákra semmiféle elszámoltathatósági procedúra nem vonatkozik, a politikai döntéshozók helyett a bírák döntenek a legfontosabb kérdésekben (Ginsburg 2018, 52). Az adatok összevetésénél szintén kérdéses lehet, hogy ha egy alkomponens hiányzik, vagy gyengébben teljesít, akkor azt kompenzálja-e adott esetben egy másik (al)komponens felülteljesítése?

Összességében azt lehet mondani, hogy ha valakit a jogbiztonság és a tulajdonjog védelmének szintje érdekel, vagyis a jogállamiság második szintje *(formális legalitás)*, akkor az ICRG, az FI vagy a WGI indexek lehetnek megfelelőek, ha viszont a liberális és demokratikus rétegek (a jogállamiság harmadik, negyedik és ötödik szintje), akkor pedig az FH, BTI vagy a PEX indexek lehetnek relevánsak, noha a fent leírt hiányosságok komoly kérdéseket vetnek fel ezek megbízhatóságával kapcsolatban (Møller–Skaaning 2014, 60). Míg az első klaszterbe tartozó jogállamiság-indexek alapján a muszlim többségű észak-afrikai és közel-keleti államok viszonylag jól teljesítenek, addig ugyanezek az országok már lényegesen rosszabb képet mutatnak, ha a liberális és a demokratikus jogállamiság rétegét is nagy súllyal mérő indexekhez fordulunk (Møller 2018, 24). A WJP indexe talán a legmegbízhatóbb, a legtöbb kódolót ők alkalmazzák, ráadásul ez az index nemcsak

az aggregált adatokat hozza nyilvánosságra, hanem minden vonatkozó adatot. A WJP teoretikusan indokolja az indikátorok kiválasztását, a legátfogóbb, ennek megfelelően alkalmas a szűk és a tág értelemben vett jogállamiság mérésére is. A WJP esetén a kódoló szakértők kiválasztásának kérdése mellett az jelentheti a problémát, hogy ez egy viszonylag új projekt, hiszen csak 2010 óta vesznek fel adatokat szakértői kérdőív és közvélemény-kutatás formájában a világ 96 országában.[8]

Összességében úgy tűnik, hogy a jogállamiság indexálása módszertani szempontból egyelőre agyaglábakon áll (Møller–Skaaning 2014, 175). Több szerző mindezeket figyelembe véve amellett érvel, hogy a nagy esetszámú jogállamiság-indexek esetében egyértelműen a jogállamiság „sovány" koncepciója preferálandó (Coppedge 1999; Møller 2018, 21). Az Európai Unió különféle szervei azonban nem ezt az utat tartják járhatónak: az EU különféle dokumentumaiból és bírósági döntések sorából úgy tűnik, hogy a jogállam „kövér" koncepcióját kívánják érvényesíteni. Hogy ez milyen problémákat vet fel, arra az alábbiakban térünk ki.

Jogállamiság és EU: mechanizmusok és mérések

Az Európai Unió (és elődszervezetei) írásos alapokmányaiban a demokrácia vagy éppen az emberi jogok fogalmához hasonlóan csak viszonylag későn jelent meg a jogállamiság elve. Az alapító okiratokban nem találunk említést, először a maastrichti szerződés (1992) tesz említést róla, de inkább csak mellékesen, a szerződés preambulumában megemlékezve róla. Az amszterdami szerződés (1997) már arra hivatkozik, hogy a jogállamiság elve az EU megalapításának egyik pilléreként szolgált, de csak a lisszaboni szerződés hatálybalépésétől (2009) kezdve találjuk meg a szerződés lényeges elemei között mint az EU alapvető értékeinek egyikét a híres 2. cikkelyben (Magen–Pech 2018, 236). A jogállamiság elvének védelmére iktatták a szerződésbe a 7. cikkelyt, amely preventív és szankcionális mechanizmusokat helyez kilátásba, noha sokan ezek megvalósíthatóságát kétlik egyelőre. Éppen ezért 2014-től az Európai Bizottság saját hatáskörben is létrehozott egy eljárást, a jogállamiság-keretet, amely során az EB intézményes párbeszéd formájában azt vizsgálja, hogy az adott országban fennáll-e a veszélye a jogállamiság rendszerszintű fenyegetettségének.[9]

A fent említett mechanizmusokon túl, amelyeket kifejezetten a jogállamiság védelmére hoztak létre, az uniós intézmények időközben saját hatáskörben el-

[8] Érdekes módon a formális legalitás kérdését csak ez az index méri, noha az a „sovány" jogállamiság koncepciójának legalapvetőbb része (Møller 2018, 30).

[9] EB COM (2014) 158 final, 3.

kezdték kidolgozni a jogállamiság fogalmának pontosabb meghatározását. Ezekről általánosságban elmondható, hogy a jogállamiságot nagyon tág értelemben használják, a fentebb felsorolt rétegek közül csak az utolsó, hatodik réteg nem jelenik meg expliciten ezekben a dokumentumokban. Míg a formális legalitás kritériumai jóval kevésbé vitatottak, addig a garanciális jogállamiság vagy a liberális jogállamiság kritériumainak pontos definiálása önmagában is nehézséget okozhat, ráadásul (ahogy fentebb rámutattunk) a demokratikus jogállamiság kritériumával konfliktusba is kerülhetnek. Az illetékes európai szervek (EB, EUB, EJEB, Velencei Bizottság) vonatkozó dokumentumaiban azonban jele sem látható annak, hogy ezen széles értelemben vett jogállamiság „kövér" fogalmának belső feszültségeire és/vagy ellentmondásaira bármilyen módon is reflektálnának. Ehelyett inkább a jogállam, az emberi jogok és a demokrácia fogalmának szoros és harmonikus kapcsolatáról, az azok közötti átfedésekről olvashatunk szinte minden dokumentumban.[10] Olyan alapelvekként vagy alapértékekként tekintenek erre a hármasra, amelyek közös és egyidejű érvényesülése garantálja azt, hogy egy adott ország az európai közösség részének tekinthető.[11] Egyes dokumentumok a média szabadságának kérdését is a jogállam fogalmának részévé teszik, ami arra utal, hogy a jogállamiság fogalma szinte minden alapelvet magába tud olvasztani.[12] Egyes kutatók ennek ellenére az EB vonatkozó definíciójából hiányolják például a korrupció hiányának kritériumát, a belbiztonsági szervek civil felügyeletének kritériumát vagy éppen az arányosság elvének, a bizalomvédelem elvének listára kerülését (Magen–Pech 2018, 243).

[10] „A jogállamiság ugyanakkor szervesen kapcsolódik az alapvető jogokhoz és a demokráciához: noha a jogállamiság elve a közhatalom gyakorlásának korlátozását és független felülvizsgálatát helyezi előtérbe, egyúttal a demokráciát is előmozdítja azáltal, hogy elszámoltathatóvá teszi a közhatalmat gyakorló személyeket, valamint elengedhetetlen az alapvető jogok védelméhez." (EB COM [2019] 163. 12. lábjegyzet.) „[A] Velencei Bizottság 2011-ben közzétett jelentésében akként említi a jogállamiságot, mint „a demokratikus hatalomgyakorlást korlátozó és arra nézve irányadó közös és alapvető európai normát", továbbá mint amely „minden demokratikus társadalom szerves részét képezi", és „megköveteli, hogy a döntéshozók mindenkit méltósággal, egyenlően, észszerűen és a törvényeknek megfelelően kezeljenek, valamint mindenkinek lehetőséget biztosítsanak arra, hogy független és pártatlan bíróság előtt vitassa a döntéseket" (EB COM [2014] 158. Melléklet 2. oldal.). Lásd még Velencei Bizottság CDL-AD (2016) 007, 9.

[11] „Az [Európai] Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága egyaránt megerősítette, hogy az említett elvek nem pusztán formális és eljárási követelmények, hanem a demokrácia és az emberi jogok betartásának biztosítására szolgáló eszközök. Ezért a jogállamiság olyan alkotmányos elv, amely alaki és anyagi összetevőkkel egyaránt rendelkezik" (EB COM [2014] 158. 4.).

[12] „A jogállamisági hiányosságokkal kapcsolatos aggályokra utaló első jelzések általában a tagállamon belüli szereplőktől érkeznek. […] A civil társadalom és a független média a jól működő demokrácia éber őreként kulcsszerepet játszik a hatalmon lévők elszámoltatásában, a nyilvános viták lefolytatásában és az állami döntések megkérdőjelezésében. Ezért az e szereplők gyengítésére vagy nyomás alá helyezésére irányuló kísérletek szintén a figyelmeztető jelzések közé tartoznak. (EB 2019 COM [2019] 163. 9.)

A hatalommegosztás ideális módja vagy az alapvető emberi jogok köre, illetve azok pontos értelmezése ugyanakkor nem egyszerűen jogászi feladat: itt sokszor olyan kérdések merülnek fel, amelyek egyértelműen túlnyúlnak a jogi értelmezésen, ha tetszik, jogon kívüli eszközök és értelmezési keretrendszerek segítségével lehet csak pontosítani azt, hogy milyen is a hatalommegosztás ideális elve, ahogy az emberi jogok körének megállapítása vagy az egyes alapjogok értelmezése sem egyszerű jogi feladat. Ha viszont ilyen mértékben kiszélesítik a jogállamiság fogalmát, és az európai intézmények úgy tesznek, mintha ezen széles értelemben vett jogállamiság fogalma körül bármilyen értelemben is konszenzus alakult volna ki a közvéleményben vagy a tudományos közösségben, azzal komoly és észszerű érveken alapuló kritikáknak teszik ki magukat.[13] Mindez annál is komolyabb kihívásnak tűnik a jelenlegi európai kontextusban, mivel első körben minden bizonnyal éppen a jogállamiság definíciója körül fog kialakulni komolyabb vita, noha a fentebbiek értelmében a fogalmi definíció nehézségei csak az első problémát jelentik. A második (és sokak szerint sokkal komolyabb) kihívás a jogállamiság mérése lesz: ebben a tekintetben a jelenlegi jogállamiság-indexeknek megvan az az előnye, hogy nem súlyos, esetlegesen anyagi javakat vagy politikai mozgásteret is jelentősen korlátozó politikai döntések születnek ezekre építve, „mindössze" a tudományos viták és a puha nyomásgyakorlás tárgyává/eszközévé válnak. Ha azonban az európai intézmények egy olyan jogállamiság-mérő rendszert szeretnének kiépíteni, amelyre alapozva pénzügyi transzferek és/vagy nemzetállamok politikai jogai forognak kockán, akkor azt bizonyosan igen nagy körültekintéssel kell megkezdeniük, hiszen a jogállamiság mérése nagyon sok buktatót tartalmazhat: nemcsak a jogállamiság fogalmának definíciója válthat ki jogos és észérveken alapuló kritikát, hanem a mérés módszertani része is alapvető problémákba ütközhet, ahogy erre igen sokan felhívták a figyelmet. Akárhogy is lesz, annyi bizonyos, hogy nemcsak a kutatóknak vagy a politikusoknak, hanem az európai polgároknak is érdemes tisztában lenniük a jog és a politika egymáshoz való viszonyával, a jog átpolitizálódásának és a politika eljogiasodásának ciklusaival, a jog és a politika viszonyát tükröző jogállamiság fogalmával és a jogállamiság mérésének nehézségeivel. Annál is inkább ez a helyzet, mert a politikai rezsimek kategorizálása, a liberális demokráciák és a hibrid rezsimek közötti választóvonal sokak szerint a jogállamiság elvének gyakorlati teljesülésén vagy éppen a teljesülés hiányán alapul.

[13] A jogállamiság fogalma kapcsán az Európai Bizottság így ír: „Összességében véve megszilárdult elvről van szó, amelynek lényegi tartalma pontosan meghatározott, és amely tárgyilagosan értékelhető, így megbízható és szilárd alapon azonosíthatók érvényesülésének hiányosságai." (EB COM [2019] 163. I.) Hasonlóképpen lezárt ügynek tekinti a Velencei Bizottság a jogállam fogalmának meghatározását. Lásd Velencei Bizottság CDL-AD (2011) 003 rev, 40–41. bekezdés.

Felhasznált irodalom

Bellamy, Richard 2007: *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy.* Cambridge University Press, Cambridge.

Berman, Sheri 2017: The Pipe Dream of Undemocratic Liberalism. *Journal of Democracy,* (3) 29–38.

Bingham, Tom 2010: *The Rule of Law.* Allen Lane, London.

Bőcskei Balázs 2013: A repolitizált politika és a kormányzás. Bevezetés a második Orbán-kormány jog- és politikafelfogásába. *Jogelméleti Szemle,* (4) 33–41.

Coppedge, Michael 1999: Thickening Thin Concepts and Theories. *Comparative Politics,* (4) 465–476.

Costa, Pietro 2007: The Rule of Law: A Historical Introduction. In: Pietro Costa–Danilo Zolo (eds.): *The Rule of Law. History, Theory and Criticism.* Springer, Dordrecht. 79–149.

Costa, Pietro 2018: The Rule of Law: An Outline of its Historical Foundations. In: Christopher May (ed.): *Handbook on the Rule of Law.* Edward Elgar, Cheltenham. 135–149.

Dicey, Albert V. [1885] 1982: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution.* Liberty Fund, Indianapolis.

EB COM (2014) 158: Európai Bizottság. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, COM (2014) 158.

EB COM (2014) 158, Melléklet: Európai Bizottság. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, COM (2014) 158. Melléklet.

EB COM (2019) 163: Európai Bizottság. Az Unión belüli jogállamiság további erősítése. Az aktuális helyzet és a lehetséges további lépések, COM (2019) 163.

Ferejohn, John 2002: Judicializing Politics, Politicizing Law. *Law and Contemporary Problems,* (65) 41–68.

Finnis, John 1980: *Natural Law and Natural Rights.* Clarendon Press, Oxford.

Fuller, Lon L. 1969: *The Morality of Law.* Yale University Press, New Haven.

Galligan, Denis J.–Versteeg, Mila 2013: Theoretical Perspectives on the Social and Political Foundations of Constitutions. In: Denis J. Galligan–Mila Versteeg (eds.): *Social and Political Foundations of Constitutions.* Cambridge University Press, Cambridge. 3–50.

Gardbaum, Stephen 2018: What is Judicial Supremacy? In: Gary Jacobsohn–Miguel Schor (eds.): *Comparative Constitutional Theory.* Edward Elgar, Cheltenham. 21–45.

Gárdos-Orosz Fruzsina–Szente Zoltán 2014: A Jó Állam jogállami követelményei. In: Kaiser Tamás–Kis Norbert: *A jó állam mérhetősége.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. 267–292.

Ginsburg, Tom 2008: The Global Spread of Constitutional Review. In: Gregory A. Caldeira–R. Daniel Kelemen–Keith E. Whittington (eds.): *The Oxford Handbook of Law and Politics.* Oxford University Press, Oxford. 81–98.

Ginsburg, Tom 2018: Difficulties with measuring the rule of law. In: Christopher May–Adam Winchester (eds.): *Handbook on the Rule of Law.* Edward Elgar, Cheltenham. 48–56.

Gyulai Attila–Szűcs Zoltán Gábor 2016: Bevezetés. In: Gyulai Attila–Szűcs Zoltán Gábor (szerk.): *A hatalom ködében. Bevezetés a realista politikaelméletbe.* L'Harmattan Kiadó, Budapest. 7–20.

Hirschl, Ran 2004: *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism.* Cambridge University Press, Cambridge.

Humphreys, Stephen 2010: *Theatre of the Rule of Law. Transnational Legal Intervention in Theory and Practice.* Cambridge University Press, Cambridge.

JAKAB András–LŐRINCZ Viktor 2016: A jogrendszerek mérése indexek segítségével. In: JAKAB András–GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA TK, Budapest. 869–894.

KREVER, Tor 2018: The rule of law and the rise of capitalism. In: Christopher MAY–Adam WINCHESTER (eds.): *Handbook on the Rule of Law*. Edward Elgar, Cheltenham. 184–200.

KRYGIER, Martin 2014: Rule of Law (and Rechtsstaat). In: James R. SILKENAT et al. (eds.): *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*. Springer, Dordrecht. 45–60.

KÜPPERT, Herbert 2011: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. *Jura*, (2).

LAUTH, Hans-Joachim–SEHRING, Jenniver 2009: Putting Deficient *Rechtsstaat* on the Agenda: Reflections on Diminished Subtypes. *Comparative Sociology*, 8 (2), 165–201.

MAGEN, Amichai–PECH, Laurent 2018: The rule of law and the European Union. In: Christopher MAY–Adam WINCHESTER (eds.): *Handbook on the Rule of Law*. Edward Elgar, Cheltenham. 235–256.

MAY, Christopher–WINCHESTER, Adam 2018: Introduction to the Handbook on the Rule of Law. In: Christopher MAY–Adam WINCHESTER (eds.): *Handbook on the Rule of Law*. Edward Elgar, Cheltenham. 1–20.

MØLLER, Jørgen 2018: The advantages of a thin view. In: Christopher MAY–Adam WINCHESTER (eds.): *Handbook on the Rule of Law*. Edward Elgar, Cheltenham. 21–34.

MØLLER, Jørgen–SKAANING, Svend-Erik 2013: *Democracy and Democratization in Comparative Perspective*. Routledge, London.

MØLLER, Jørgen–SKAANING, Svend-Erik 2014: *The Rule of Law. Definitions, Measures, Patterns, and Causes*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

MOUNK, Yascha 2018a: The Undemocratic Dilemma. *Journal of Democracy*, (2) 98–112.

MOUNK, Yascha 2018b: *The People Vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Harvard University Press, Cambridge (MA).

MUDDE, Cas–KALTWASSER, Cristóbal Rovira 2017: *Populism. A Very Short Introduction*. Oxford University Press, Oxford.

PÓCZA Kálmán 2015: Az Alkotmánybíróság. In: KÖRÖSÉNYI András: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris Kiadó, Budapest. 159–182.

PÓCZA Kálmán 2017a: Az alkotmánybíráskodás gyakorlata összehasonlító szemszögből. In: CSINK Lóránt–SCHANDA Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Pázmány Press, Budapest. 311–356.

PÓCZA Kálmán 2017b: A törvényhozó és végrehajtó hatalom kapcsolata összehasonlító perspektívában. In: CSINK Lóránt–SCHANDA Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Pázmány Press, Budapest. 273–290.

RAZ, Joseph 1979: *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*. Clarendon Press, Oxford.

SABL, Andrew–SAGAR, Rahul (eds.) 2018: *Realism in Political Theory*. Routledge, London–New York.

SAJÓ, András–UITZ, Renáta 2017: *The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford University Press, Oxford.

SHKLAR, Judith N. 1987: Political Theory and the Rule of Law. In: Allan C. HUTCHESON–Patrick MONAHAN (eds.): *The Rule of Law: Ideal or Ideology*. Carswell, Toronto. 1–16.

SLEAT, Matt (ed.) 2018: *Politics Recovered. Realist Thought in Theory and Practice*. Columbia University Press, New York.

SMILOV, Daniel 2012: The Judiciary: The Least Dangerous Branch? In: Michel ROSENFELD–András SAJÓ (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford. 859–873.

Szűcs Zoltán Gábor 2017: *A politika lelke. A politikai realizmus elméleti és eszmetörténeti nézőpontból.* MTA TK, Budapest.

Tamahana, Brian Z. 2004: *On The Rule of Law: History, Politics, Theory.* Cambridge University Press, Cambridge.

Teubner, Günther 1998: Juridification: Concepts, Aspects, Limits, Solutions. In: Robert Baldwin–Colin Scott–Christopher Hood (eds.): *A Reader on Regulation.* Oxford University Press, Oxford. 389–442.

Velencei Bizottság CDL-AD (2011) 003 rev.

Velencei Bizottság CDL-AD (2016) 007.

Waldron, Jeremy 2002: Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (in Florida)? *Law and Philosophy,* (21) 137–164.

Waldron, Jeremy 2006: The Core of the Case against Judicial Review. *The Yale Law Journal,* 115 (6) 1346–1406.

Waldron, Jeremy 2016: The Rule of Law. In: Edward N. Zalta (ed.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy.* Fall 2016 Edition. https://plato.stanford.edu/archives/fall2016/entries/rule-of-law/ (letöltve: 2019. 04. 30.)

Zumbansen, Peer 2018: The rule of law, legal pluralism, and challenges to a Western-centric view: Some very preliminary observations. In: Christopher May–Adam Winchester (eds.): *Handbook on the Rule of Law.* Edward Elgar, Cheltenham. 57–74.

Körösényi András–Gyulai Attila

A hibridrezsim-fogalom korlátai és egy alternatív megközelítés: a plebiszciter vezérdemokrácia[1]

Az elmúlt években a hibrid rezsim fogalma nem csupán a politikatudományon belül vált gyakorivá, de egyre nagyobb szerepet játszik a napi politikai diskurzusban is. A fogalom az olyan politikai berendezkedésekre utal, amelyek a demokrácia és az autokrácia egyes elemeit egyesítik magukban. Vitatott fogalomról van szó, és nem csak azért, mert a tudományban használt kategóriák aligha írhatnak le maradéktalanul vagy véglegesen egy jelenséget, és ezért folyamatosan átgondolás alatt állnak. Hanem elsősorban azért, mert a hibrid rezsim egyik legfontosabb jellemzője, hogy határai bizonytalanok: roppant nehéz eldönteni, hogy hol kezdődnek és hol végződnek, ráadásul körvonalainak bizonytalansága a demokrácia fogalmának vitatottságával és homályosságával is összefügg.

A hibrid rezsim fogalma a demokratizálódás harmadik hullámához kapcsolódik: a tranzitológiával, az átmenetekkel és a rezsimek konszolidációjával foglalkozó kutatásokból nőtt ki (Diamond 2002, 24). A fogalmat az a megfigyelés hívta életre, hogy a zárt autokratikus berendezkedések felbomlása nem feltétlenül vezet teljes értékű demokráciákhoz, illetve a demokráciák felbomlásából még nem következik automatikusan, hogy egy ország autokráciává válik. Egyre nagyobb figyelem irányult a két alaptípus közötti „szürke zónában" elhelyezkedő rezsimekre. E politikai rendszerek leírása és klasszifikációja már az 1990-es években megkezdődött, akkor még jórészt a dél-amerikai, illetve afrikai átmenetekkel kapcsolatos tapasztalatokra támaszkodva. Guillermo O'Donell korai delegatívdemokrácia-fogalma (O'Donell 1994) azokat a kritériumokat előlegezi meg, amelyeket ma a hibridizáció kapcsán szokás tárgyalni, és amelyek alapján Terry Lynn Karl (1995) tanulmánya óta a hibrid rezsim fogalma bevetté vált.

Mivel kiderült, hogy az átmenetek nem szükségszerűen vezetnek demokratikus végcélhoz, a tranzitológiai paradigma megkérdőjeleződött, egyesek szerint

[1] A kutatást az NKFIH támogatta (grant number: K 128139).

egyenesen véget ért (Carothers 2002). A hibrid rezsim fogalma ugyanakkor, amely éppen ebből a gondolkodásból fejlődött ki, egyre népszerűbbé vált, magyarázó erejére egyre gyakrabban hivatkoznak. Többről van azonban szó annál, hogy a nehezen magyarázható esetek, a nem tiszta demokráciák és a nem tiszta autokráciák külön megnevezést kaptak. A hibrid rezsim fogalma valóban előrelépést jelentett a rezsimklasszifikációk korábbi korszakához képest, amelyben egy ország vagy demokráciának számított, vagy nem. A hibrid rezsim fogalma felé az első lépést ennek a dichotóm szemléletnek a meghaladása jelentette (O'Donnell–Schmitter 1986; Collier–Levitsky 1997, 441). A hibrid rezsim fogalmának előnye az, hogy a dichotóm klasszifikáció oldásával realisztikusabbá tette a politikai berendezkedések leírását (Gyulai–Stein-Zalai 2016). Emellett ráirányította a figyelmet arra, hogy ha egy politikai berendezkedés változik, a folyamat iránya nem szükségszerű, hiszen egy felbomló autokrácia nem feltétlenül alakul át teljes értékű demokráciává. A hibrid rezsim fogalma továbbá nagymértékben segítette az összehasonlító vizsgálatokat. Akár liberalizálódó autokráciákról, akár sérült demokráciákról van szó, az autokratikus és demokratikus elemek együttes jelenléte egy adott rezsimen belül olyan országok összehasonlítását is lehetővé tette, melyek egy egyszerű dichotóm megközelítés szerint nem lettek volna összevethetők. A hibrid rezsim fogalma által a rezsimklasszifikáció rugalmasabbá vált, a számos altípus – illiberális demokrácia, kompetitív autokrácia, hogy csak a legismertebbeket említsük – pedig kétségkívül jóval megragadhatóbbá tette a ténylegesen létező politikai rendszerek változatosságát.

A szakirodalom alapján ugyanakkor láthatóvá váltak a hibrid rezsim fogalmának korlátai is. Az alábbiakban amellett érvelünk, hogy minden előnye ellenére több szempontból is korlátozott magyarázó erejű megközelítésről van szó, melynek okait munkánk első részében tárgyaljuk. Ezek elsősorban olyan szempontokban kereshetők, mint a teleologikus és továbbra is szükségszerűségekben gondolkodó szemlélet, a liberális demokrácia fogalmi, módszertani és normatív-legitimációs mérceként való alkalmazása, az univerzális, azaz minden lehetséges formát lefedő klasszifikációs törekvés, valamint a statikus rendszerleírás, a struktúra felértékelése és a politikai cselekvők leértékelése.

Nem állítjuk, hogy ezeket a korlátokat az irodalom teljes mértékben figyelmen kívül hagyta volna,[2] de azt igen, hogy olyan problémákról van szó, amelyek nem, vagy csak komoly megszorításokkal kezelhetők a hibrid rezsim fogalmi keretei között. A tanulmány második része ezekre a korlátokra igyekszik választ adni

[2] Lásd például azokat az értelmezéseket, amelyek szerint a hibrid rezsim nem egyszerűen egy autokrácia vagy demokrácia időleges módosulása, hanem önálló rezsimtípus, amely ezért nem feltételez szükségszerű elmozdulást ezek felé, így nem is lineáris megközelítést követ (Morlino 2009; Gilbert–Mohseni 2011; Cassani 2014).

egy olyan alternatív megközelítés felvázolásával, amely elszakad a rezsimklaszszifikáció követelményeitől. Állításunk az, hogy a plebiszciter vezérdemokrácia fogalma, melyet ideáltipikus elemzési eszközként fejtünk ki, számos esetben alkalmasabb leírása lehet a kortárs politikai rendszerek átalakulásának. Hangsúlyozni szeretnénk ugyanakkor, hogy a plebiszciter vezérdemokrácia fogalma nem a hibrid rezsimek számos megjelenési formáját bővítő újabb kategória. A plebiszciter vezérdemokráciára nem a hibrid rezsimek egy újabb altípusaként tekintünk, hanem egy paradigmatikusan eltérő modellként. Míg a hibrid rezsim fogalma a demokráciák és autokráciák közötti szürke zónát igyekszik átláthatóbbá tenni, és ugyanennek a köztes térnek a további felosztására (klasszifikálására) törekszik, addig a plebiszciter vezérdemokrácia fogalma – és eltérő előfeltevései – segítségével új szempontokat vonhatunk be a kortárs politikai rezsimek vizsgálatába, keresztbe metszve a liberális demokráciák, hibrid és autoriter rezsimek felosztását. A plebiszciter vezérdemokrácia tehát egy olyan elemzési lehetőség, amely – a hibrid rezsim fogalmának hiányosságaira és korlátaira válaszolva – más összefüggésben javasolja vizsgálni a kortárs politikai rendszerekben bekövetkezett, a mainstream demokráciaelméletek keretei között nem kezelhető változásokat. Mielőtt a plebiszciter vezérdemokrácia fogalom analitikus hasznosságára rátérnénk, tekintsük át bővebben a hibrid rezsim fogalmának korlátait.

A hibrid rezsim fogalmának korlátai

Normatív elfogultság és teleologikus szemlélet

A hibridrezsim-irodalom erős normatív elfogultsággal rendelkezik a liberális demokrácia iránt, azt elérendő ideálnak tekinti. Az ezzel kapcsolatos egyik probléma, hogy így reflektálatlan marad annak belső feszültségei iránt. Ennek gyökere az a megalapozatlan előfeltevés, amely szerint liberalizmus és demokrácia egyetlen kormányzati formába történő összekombinálása elméletileg problémátlan, és gyakorlatilag is feszültségmentesen lehetséges. A politikaelmélet klasszikusaitól és a politikatudományi irodalomból is tudjuk azonban, hogy e kombinációnak erős korlátai vannak. Míg a demokratikus és liberális elemek összekombinálása egy bizonyos pontig lehetséges, sőt, azok egymást is erősítik, addig egy ponton túl trade-off alakul ki közöttük: azaz az egyik elem már csak a másik rovására erősíthető, és megfordítva. A demokratikus elem, így a népakaraton alapuló döntéshozatal előbb-utóbb összeütközésbe kerül az olyan liberális elemekkel, mint a szabadságjogok, a többségi akaratképzés pedig szembekerülhet a hatalommegosztással és a jogállamisággal. A liberális demokrácia két pillére, a liberális és a demokrata pillér közti ellentmondás reális lehetősége azonban a hibridrezsim-iro-

dalom fősodrában reflektálatlan marad (Müller 2016; Merkel 2004; Wigell 2008; Bogaards 2018).[3]

A normatív elfogultság és a reflektálatlanság következménye, hogy a hibrid-rezsim-irodalom nagy része (implicit) teleologikus és egydimenziós. Vagyis normatív értelemben a cél felől meghatározott, így szükségszerű az ideális végpont felé történő haladás, ami ha elmarad, az a külső okoknak, azaz „rezsimidegen" tényezőknek tudható be – a leírás pedig ebből következően negatív megközelítésű. A politikai rezsimeket e megközelítés egy egydimenziós lineáris skálán rangsorolva helyezi el az ideális, normatív értelemben legjobb rezsimtől (liberális demokrácia) haladva az egyre kevésbé értékes közbülső rezsimeken keresztül a legrosszabb rezsimig (zárt autokrácia, vagy totalitárius diktatúra). Noha a hibrid rezsim fogalma a demokrácia és az autokrácia által meghatározott kétosztatú tér felbontását ígéri, a dichotóm megközelítés meghaladása csak látszólagos. Ugyanis, miként az autokráciákat korábban *nem demokrácia*ként értelmezték, úgy a hibrid rezsim is az ideálisan értelmezett végponthoz (liberális demokrácia) képest nyeri el jelentését a demokratizációs irodalom meghatározó részében (Plattner 1998; Merkel 2003; Merkel 2004; Møller 2008; Rhoden 2015). Egy hibrid rezsim eszerint olyan politikai rendszer, amely *nem teljesíti* a liberális demokráciákkal szemben elvárt összes kritériumot, de ezek közül többet teljesít, mint egy zárt autokrácia. Lehetővé teszi például a választásokat, miközben a szavazás nem érdemi, mert a verseny a jelöltek között nem tisztességes. Így azonban valójában megmarad a két végpont közötti lineáris skála dichotóm felosztása is, hiszen, ahol eddig a demokráciával szemben az autokráciák álltak, itt különböző fokú *nem demokráciák* állnak. Az elemzés logikája továbbra is az, hogy léteznek a teljes értékű demokratikus berendezkedések és az azokhoz képest különböző mértékben módosult, sérült további formák. Az irodalomban a hibrid rezsimek leírására alkalmazott kritériumok között (például Schedler 2002; Merkel 2004; Alexander 2008; Wigell 2008) a liberális demokrácia elemeit veszik számba: ezek érvényesülése vagy megsértése alapján sorolják be a vizsgált országokat a hibrid rezsimek valamelyik formájaként, esetleg zárt autokráciaként. Azaz vannak a teljes értékű – liberális – demokráciák az egyik oldalon, és az ezekhez képest meghatározott további minden más forma a másik oldalon, még ha ez utóbbiakat jobban el is tudjuk különíteni egymástól az egyre részletesebbé váló klasszifikációknak köszönhetően. Ez

[3] Például: a joguralom és a horizontális elszámoltatás intézményeinek erősítése (liberális pillér) gyengítheti a vertikális elszámoltatás (demokratikus pillér) hatékonyságát (Mair 2013). Vagy megfordítva, a demokrácia intézményeinek a kiterjesztése gyengítheti a liberális alkotmányosságot (O'Donnell 1994; Zakaria 1997). Emlékezzünk, mit tekintett a liberális alkotmányosság végső, ideális garanciájának John Rawls: a bírói kormányzást. Emlékezzünk O'Donnell (1994) érvelésére: a liberális demokráciák megszokott kormányzati rendszeréhez képest a delegatív demokrácia kevésbé liberális, de demokratikusabb.

az egyre részletesebbé váló klasszifikáció azonban inkább fogalmi zűrzavart eredményezett (Armony–Schamis 2005), és részben ennek következménye, hogy ez az irodalom alig vezetett érdemi következtetésekhez a hibrid rezsimeket illetően (Cassani 2014, 554). A hibrid rezsimek már nem zárt autokráciák, de még nem liberális demokráciák, amin nem változtat az sem, ha önálló típusként tekintünk rájuk: ugyanis sajátos formájuk továbbra is a liberális demokráciából vezethető le.

A struktúrák túlértékelése és a cselekvők leértékelése

A hibrid rezsimekről szóló irodalom aránytalanul nagy hangsúlyt helyez a vizsgált politikai rendszerek felépítésére, formális működésére és különösen a választással kapcsolatos intézményekre (Wigell 2008, 236). Eközben ugyanakkor, legyenek azok választók vagy vezetők, alig fordít figyelmet a politikai cselekvőkre: ők szinte csak akkor kerülnek képbe, amikor arról van szó, hogy a klientelizmus mennyiben írja felül az intézményes struktúrákat. Ennek az egyoldalúságnak a gyökere a demokratikus konszolidáció 1990-es években létrejött irodalmában kereshető. Ebben kiemelt szerepet kapott a formális intézményesülés kérdése vagy a jogállamiságot garantáló struktúrák kialakítása (Møller 2008, 561; lásd továbbá e kötetben Pócza Kálmán tanulmányát), míg az informális intézmények pedig csak később, és akkor is csak meglehetősen korlátozottan – továbbá jellemző módon nem is a hibrid rezsimekkel közvetlen összefüggésben – kerültek a kutatók látókörébe (Helmke–Levitsky 2006). A politikai cselekvők szerepének háttérbe szorulása[4] felfogható úgy is, hogy a hibrid rezsim fogalma nem fordít kellő figyelmet az ilyen berendezkedések sajátos politikai logikájára (Jayasuriya–Rodan 2007, 780; Vázquez-Arroyo 2008, 128–129). A hibrid rezsim fogalmának e hiányossága magyarázható azzal is, hogy a kutatók sokkal inkább foglalkoztak a hatalomra kerülés feltételeinek vizsgálatával, mint a hatalomgyakorlással, és ez a két szempont úgy csúszott össze, hogy az utóbbit az előbbi egyik dimenziójaként tárgyalták csupán (Mazzuca 2010). A hibrid rezsim fogalma valójában nem biztosít rálátást a politikai folyamatra, annak csupán strukturális előzményeit vagy következményeit veszi figyelembe. Mindez többek között azért jelent problémát, mert alig teszi vizsgálhatóvá az olyan rezsimeket, amelyek formailag megközelítik a liberális demokráciákkal kapcsolatos elvárásokat, de annak intézményeit olyan módon alkalmazzák, hogy az már megváltoztatja az adott berendezkedés logikáját, azaz amikor azonos intézmények eltérő módon való használatáról van szó. A hibrid rezsim fogalmából a gyakran emlegetett példák ellenére hiányzik a

[4] O'Donnell–Schmitter (1986) egy évtizeddel korábbi munkái még aktorközpontúak voltak.

politikai vezetők, a választók meghatározó szerepe, vagy az olyan tényezők figyelembevétele, mint a politikai diskurzus, amelyek mind alakító hatással lehetnek a rezsimek leírásánál azonosított intézményekre.

Hiányzó legitimációs magyarázat

Mivel az itt elemzett megközelítés a hibrid rezsim fogalmát a liberális demokráciából negatív módon vezeti le, ezért a legitimációt is csak így, annak hiánya révén képes megközelíteni.[5] Amennyiben a hibrid rezsimekben a választók nem képesek autonóm módon döntéseket hozni, mert például ezt a valamilyen mértékben „sérült" intézményes környezet nem teszi lehetővé, akkor döntésük is csak korlátozott, hiányos legitimációt – legitimitásdeficitet – eredményezhet. Az eddigiekből is következik, hogy a legitimáció jelentését csak a liberális demokrácia keretein belül nyerheti el teljes mértékben. A hibrid rezsimekkel foglalkozó szerzők számára ezért vakfoltot jelentenek a legitimáció alternatív felfogásai. Ennek oka az, hogy értelmezésük szerint a hibrid rezsimek az ideális berendezkedéshez képest felmért gyengeségeik miatt legfeljebb csak formálisan biztosítják a választás, felhatalmazás és elszámoltatás lehetőségét a szavazók számára, a mindezt teljes értékűvé bővítő kritériumokat – mint például az alkotmányosság dimenziójában az állampolgári jogok maximális védelmét vagy a horizontális elszámoltatást – nem vagy csak részben teljesítik. Amennyiben a választók ilyen keretek között elfogadják a politikai vezetést, az a hibrid rezsim paradigmájában csak a hiányos, sérült intézményeknek vagy azok olyan, nem ideális alkalmazásának tudható be, mint például a manipuláció. A hibrid rezsimek tehát formálisan ugyan képesek lehetnek biztosítani működésük legális kereteit, ám ez nem jelent teljes értékű legitimitást, amit a liberális demokrácia elvei adhatnának meg. A hibrid rezsim ugyanis abban az értelemben is a liberális demokrácia fogalmától függ, hogy – negatív értelemben – átveszi annak egyensúlyi felfogását, ami a demokratikus (többségi, választási) és a liberális (univerzális, alkotmányossági) elemek közötti viszonyt illeti. Míg a liberális demokrácia legitimitása e két pillér egyensúlyán nyugszik, addig a hibrid rezsimek esetében ennek megbomlása következik be. Ez például azt jelenti, hogy a többségi elv vagy a plebiszciter elemek (O'Donell 1994, 62) ebben a megközelítésben nem biztosíthatnak legitimációt. A dichotóm felfogás itt is érvényesül: a hibrid rezsim fogalmából következik, hogy noha az lehet tartós és stabil, de legitimitása eleve kérdéses – „másképp legitim" egy politikai rendszer pedig nem lehet.

[5] A hibrid rezsimekre jellemző legitimációs eljárásokról lásd e kötetben Bartha Attila és Kopasz Marianna tanulmányát, amely rámutat a választók felőli hiányos (input) legitimációra és annak helyettesíthetőségére a kormányzati teljesítmény oldaláról.

Univerzális klasszifikációs igény

A hibrid rezsimekről szóló irodalom törekvése, hogy a fent említett teleologikus és dichotóm szemléletet követve minden lehetséges berendezkedést képes legyen klasszifikálni. Mivel a hibrid rezsim származtatott kategória, hiszen végső soron a liberális demokráciához vagy tökéletes ellentétéhez, a zárt autokráciához képest nyeri el jelentését, ezek módosulásaként fogható fel (Morlino 2009), így feltételezi, hogy minden egyes esetet el tud helyezni a végpontok közötti – egydimenziós – tengelyen. A hibrid rezsim fogalma így nem *típus*t, hanem *fokozat*ot jelent, az autokrácia és a demokrácia elemeinek valamilyen mértékű keveredését.[6] Ebből következik az a felfogás is, hogy egymástól idegen, elvileg nem összekapcsolható elemek egymás melletti érvényesüléséről van szó, így a hibrid rezsim nem tud mit kezdeni az olyan endogén tényezőkkel, mint például a demokrácia belső politikai logikájából következő autokratikus tendenciák problémája.[7]

Az irodalomban gyakori összehasonlító vizsgálatok esetében nem egyedi esetek összevetéséről van szó, hanem egy egységes módszer alkalmazásáról minden eset besorolása érdekében, azaz sokkal inkább módszer-, mint problémaközpontú megközelítésről. Fontos különbség, hogy a hibrid rezsim fogalma egy „tökéletes" demokráciáról alkotott elképzelésből indul ki, nem pedig ideáltípusok azonosításából. Ennek az az egyik következménye, hogy a hibrid rezsim fogalma egyre kevésbé realisztikus kritériumok teljesítéséről vagy megsértéséről szól.[8] Annak érdekében, hogy a klasszifikáció tökéletesen zárt lehessen, mind a hibrid rezsimek altípusai, mind az ezek meghatározásához alkalmazott kritériumok is egyre részletesebbé válnak, már-már azt eredményezve, hogy a klasszifikáció kiindulópontja, a liberális demokrácia realisztikusan elérhetetlen, ám a klasszifikációt mégis alapvetően meghatározó ideál marad. Az irodalom a rezsimek mind pontosabb és

[6] Több munka – mint például Wigell, Morlino, vagy Gilbert és Mohseni korábban említett tanulmányai – ugyanakkor önálló típusként tárgyalják a hibrid rezsimet, nem egyszerűen jelzős autokráciaként vagy jelzős demokráciaként, de amint tanulmányunk elején érvelünk, végül ennek ellenére visszavezetik azt a teleologikus végpontként értett liberális demokráciához, így implicit módon fennmarad a hibrid rezsim fogalmának származtatott jellege.

[7] A demokratikus verseny oligopolisztikus hatásai (Schumpeter [1943] 1987), a racionális vagy társadalmi választás elmélete által feltárt paradoxonok heresztetika segítségével történő megoldásai (Riker 1986; Körösényi 2009), a politikai vezetők diszkurzív stratégiái (Illés–Körösényi–Metz 2018) vagy az alkotmányossági követelmények kormányzatot fragmentáló hatását ellensúlyozó politikai kreativitás és autokratikus vezetés (Schabert 1989).

[8] A hibrid rezsimek azonosításához javasolt kritériumok (Schedler 2002; Merkel 2004; Wigell 2008) jellemzően „checklist" eljárást követnek, amelyek teljesülést vagy normasértést azonosítanak, így minden, akár átmeneti vagy fokozatbeli eltérés, illetve ezek meghatározott kombinációja szükségképpen rezsimváltást eredményez a klasszifikációkon belül, ami a módosulásokat egyrészt felnagyítja, másrészt megnehezíti a fogalmilag meghatározott típusok és az empirikus esetek összekapcsolását.

zártabb besorolása érdekében egyre bővítette a követelmények listáját és leírását, ennek következtében azonban az empirikus esetek egyre nehezebben felelnek meg a demokráciamodelleknek (vö. Mazzuca 2010, 33). A hibrid rezsimekről szóló irodalom terminológiai és klasszifikációs kísérletek sorozata, amire a figyelmeztetések ellenére (Collier–Levitsky 1997, 451) egy terminológiai Bábel (Armony–Schamis 2005, 114), illetve a kumulatív ismeretek hiánya és inkonkluzív következtetések sorozata lett jellemző (Cassani 2014, 543; Gilbert–Mohseni 2011, 275; Brownlee 2007, 27).

Statikus rezsimleírás

A hibrid rezsimek vizsgálata jellemzően egyedi esetek leírása vagy nagy elemszámú klasszifikációk kidolgozása. Mindkét eljárásra jellemző ugyanakkor, hogy a politikai folyamat vizsgálata helyett statikus helyzetleírásokat kínál, azaz döntően a formális kritériumok azonosítására, normasértésekre koncentráló elemzéseket, amelyek lehetővé teszik ugyan a különböző rezsimek összehasonlítását vagy egy adott rezsim különböző időpillanatokban való vizsgálatát, de azt nem, hogy az egyes állapotokhoz vezető politikai folyamat dinamikája értelmezhetővé váljon. A hibridizáció valójában nem folyamat, hanem a teleologikus tengelyen való elmozdulás, amelyben az egyetlen érdemi kérdés a végpontokhoz mért aktuális távolság, hiszen ez teszi lehetővé a rezsimklasszifikáció kidolgozását és az egyes kategóriák elhelyezését a zárt autokráciák és a liberális demokráciák közötti vonalon. Ebben az értelemben is igaz, hogy a hibrid rezsim fogalma inkább a hatalomra kerülés *(access to power)* intézményes feltételeivel foglalkozik, nem pedig a hatalomgyakorlás módjával *(wield of power)*, illetve amennyiben ez utóbbi tényezővé is válik, ez akkor sem a politikai folyamatra vonatkozik, hanem a hatalom megszerzésének körülményeit befolyásoló szerepére. A hibrid rezsimek tehát változhatnak, potenciálisan autokráciák vagy liberális demokráciák, de meg is maradhatnak hibrid rezsimnek (miközben fogalmilag ekkor is származtatott jelentésűek), a róluk szóló leírások nem látnak rá a bennük lezajló politikai folyamatokra, legfeljebb az azoknak keretet biztosító strukturális tényezőkre.

Módszerközpontúság és a mérhetőség fetisizálása

Az univerzális klasszifikációs igény következtében a demokratizációs és a hibridrezsim-irodalom nagy hangsúlyt fektet az empirikus mérhetőségre. Az összehasonlíthatóság és a klasszifikálás érdekében a kutatók jó része az egyes konkrét rezsimeknek egy egydimenziós és teleologikus és/vagy normatív skálán való el-

helyezésére törekszik. A kvantifikálási törekvések nyomán előállított demokráciaindexek jelentése azonban kevésbé egyértelmű, mint ahogy azt az irodalom bemutatja. A liberális demokrácia különböző attribútumai és követelményei – így elsősorban a liberális-alkotmányossági és a participatív-demokratikus elemek – közti potenciális feszültségek gyengítik a demokráciaindexek egyértelműségét és koherenciáját.[9]

A plebiszciter vezérdemokrácia koncepciója

Nem tagadva a liberális demokrácia kritériumaival dolgozó megközelítés eredményeit, egy olyan alternatív perspektívát kínálunk a liberális demokráciákhoz képest „patologikus" rezsimek elemzésére, amely elkerüli a hibrid rezsim irodalmára jellemző fent leírt csapdákat és gyengeségeket. A plebiszciter vezérdemokrácia – több korábbi munkában kifejtett – fogalmi keretének alkalmazásával[10] így közelebb juthatunk a hagyományos klasszifikációba nem illeszkedő rezsimek egy jellegzetes típusának a megértéséhez és elemzéséhez.[11]

Fentebb láttuk, hogy a hibridrezsim-megközelítés egyrészt a demokratikus átmenet és a tranzitológia, másrészt a hidegháború utáni kor liberális hegemóniájának hatására „demokratizáló" autokráciákat vizsgáló rezsimkutatás ösz-

[9] A demokráciaindexeket azért hozták létre, hogy az egyes országokat, illetve rezsimeket egy lineáris skálán elhelyezhetővé, és így összehasonlíthatóvá és normatívan értékelhetővé tegyék (lásd például a Freedom House- vagy a Bertelsmann-indexeket). Az egyes országok vagy rezsimek egy-egy pontszámot kapnak, és annak megfelelő pozícióval rendelkeznek a skálán, ami jelzi a normatív értéküket, demokratikus vagy/és liberális minőségüket: minél magasabb pontszámot érnek el, annál közelebb állnak a liberális demokrata ideáljához. A kapott pontszám a különböző vizsgált liberális-demokrata rezsimösszetevőkre adott részpontszámok aggregálásának vagy átlagolásának az eredménye. A módszer lényege a liberális demokrácia fogalmának összetevőkre bontása (például: egyenlő szavazati jog, politikai szervezetek alapításának joga, hatalmi ágak elválasztása), az összetevők külön-külön történő értékelése és pontozása, majd e pontok újbóli, egyetlen számmá történő aggregálása. Csakhogy az eljárás egyik lépése sem problémátlan. Bár a liberális demokrácia összetevőkre bontása hasznos lehet a liberális demokráciák analitikus megragadása vagy egymással történő összehasonlítása érdekében, azonban aligha tűnik megfelelő módszernek más jellegű, például autoriter rezsimek megismerésére és elemzésére, hiszen azok működési logikája eltér a liberális demokráciákétól. De a második lépés, az egyes összetevőkre adott pontok egyetlen pontszámmá történő aggregálása – egy normatív tartalmú lineáris skálán való pozicionálás céljából – is problémásnak tűnik. A liberális és demokratikus elemek közti trade-off ugyanis aláássa a „minél magasabb a pontszám, annál közelebb van a liberális demokrácia" ideálját.

[10] Jelen írás elsősorban Körösényi egy korábbi (2017) cikkére épít. Lásd továbbá Körösényi 2003; Körösényi 2007; Körösényi 2018; Green 2010; Pakulski–Körösényi 2012; Scott 2018.

[11] A rezsim fogalmán nem az alkotmányos és politikai rendszert értjük, hanem egy sajátos hatalomgyakorlási módot, illetve az uralom legitimációjának egy sajátos módját. A rezsim fogalmáról bővebben lásd Linz [1975] 2000 és Skowronek 1993.

szekapcsolódásának a terméke. A plebiszciter vezérdemokrácia fogalmának rekonstrukcióját ezzel szemben a mainstream liberális demokráciák világában az ezredforduló évtizedeiben (az 1980-as évektől napjainkig) bekövetkezett politikai változások inspirálták (Körösényi 2005; Green 2010; Pakulski–Körösényi 2012). Ez a „millenniumi trend" magában foglalta a szavazói viselkedés növekvő volatilitását, a törésvonalak „kiolvadását", a pártok és a parlamentek szerepének hanyatlását, a politika mediatizációját, perszonalizációját és „prezidencializációját", amelyeket összegzően a demokrácia kiüresedéseként, hanyatlásaként, „közönség-demokráciaként" vagy „posztdemokráciaként" is neveztek. A plebiszciter vezérdemokrácia elméleti-fogalmi kerete alkalmasnak tűnik e folyamat politikai rezsim szintjén bekövetkező olyan következményeinek az elemzésére, amelyeket (a hibridrezsim-irodalom mellett) például szűkebb perspektívában a populizmus-irodalom, tágabb perspektívában a demokratikus dekonszolidáció irodalma – más elméleti-fogalmi keretben – tárgyal (Levitsky–Ziblatt 2018; Mounk 2018).

Ebből következik, hogy a plebiszciter vezérdemokrácia koncepciója a hibridrezsim-fogalom egy radikálisan eltérő alternatíváját is jelenti. Látni fogjuk, hogy a plebiszciter vezérdemokrácia a hibrid rezsimhez képest egészen más értelemben „vegyes" rezsim. A plebiszciter vezérdemokrácia mint rezsimtípus legfontosabb jellemvonásai közé tartozik a karizmatikus vezetés és legitimáció, a plebiszciter képviselet, a rendkívüli helyzet- vagy válságdiskurzus, a (köz)politikai radikalizmus és a demagógia vagy populista politikai stílus (Körösényi 2017; Körösényi 2018). Több felszíni hasonlóság található a plebiszciter vezérdemokrácia és a delegatív, populista, illiberális demokrácia, illetve a kompetitív autoriter rendszer között. A jelzős demokráciáknál és a hibrid rezsim altípusainál azonban elméletileg és fogalmilag megalapozottabb, sui generis rezsimtípusról van szó, amely számos erénye mellett mentes a hibrid rezsim megközelítésének fentebb jelzett problémáitól. Ez utóbbinak a kimutatása a célunk írásunk második részében.

Realisztikus szemlélet

A hibridrezsim-koncepció normatív elfogultságával és teleologikus szemléletével szemben a plebiszciter vezérdemokrácia elméletét a teleológia hiánya és a realizmus jellemzi. Ennek gyökere, hogy a plebiszciter vezérdemokrácia koncepciója teljesen más fogalmi-elméleti tradícióhoz tartozik. Ez a tradíció Max Weber megértő szociológiája és realista politikaelmélete, amelyekre támaszkodva Weber szembefordult az idealisztikus társadalom- és politikatudományi megközelítéssel. Míg a hibrid rezsim irodalma a demokrácia vs. diktatúra normatív értelemben is erős kontrasztjára épít, és – mint láttuk – az egész megközelítést a fogalmi-elméleti kerettől az empirikus módszertanig a liberális demokrácia iránti normatív

elfogultsága hatja át, addig a plebiszciter vezérdemokrácia koncepciója Webernek a legitim uralomról felállított tipológiájában gyökerezik (tradicionális, legális-racionális és karizmatikus autoritás). Weber három autoritástípusa nem helyezhető el egy egydimenziós skálán, és nincsen közöttük normatív rangsor sem: az egymáshoz való viszonyuk inkább egy háromszöggel ábrázolható.

Mint korábbi munkákban láthattuk, a plebiszciter vezérdemokrácia ideáltípusa a karizma fogalmára épül, a vezérdemokrácia pedig a karizmatikus uralom – a periodikusan ismétlődő választások bevezetése révén történő – rutinizált, intézményesített variánsa (például Körösényi 2017). Mint autoritástípus, a plebiszciter vezérdemokrácia a karizmatikus és a legális-racionális autoritás kombinációja. A plebiszciter vezérdemokrácia fogalma egy olyan konstrukció, amelyet Weber eredetileg a választójog kiterjesztése és a választási demokrácia megjelenése következtében kialakult empirikus politikai folyamatok és jelenségek (pártvezérek kiemelkedése, karizma megjelenése, a választási verseny keltette demagógia) megragadására alkotott meg. Az elméleti eredetiségen túl ugyanez indokolja a plebiszciter vezérdemokrácia mai rekonstrukcióját: az ezredforduló előtti évtizedtől kezdődően a politikatudomány által jól regisztrált olyan politikai folyamatok és jelenségek megragadásának igénye, mint a politika erősödő perszonalizációja, a karizma megjelenése, a populista politikai stílus terjedése, a legitimáció jellegének változása, továbbá a politikai radikalizmus és válságdiskurzus terjedése. Ezek ugyanis a politikai rezsim jellegét átformáló hatással jártak.[12] Míg a hibrid rezsim megközelítésének fókuszában a liberális demokrácia meggyengült vagy *hiányzó* karaktervonásai állnak, addig a plebiszciter vezérdemokrácia a politikai rezsim *létező* karaktervonásainak megragadására teszi a hangsúlyt. Azaz míg a hibridrezsim-paradigma negatív megközelítést jelent, hiszen elsősorban azt tudhatjuk meg, hogy mi *nem* jellemzi a szürke zónába tartozó rezsimeket,[13] addig a plebiszciter vezérdemokrácia pozitív megközelítést hoz, hiszen arra fókuszál, ami ténylegesen jellemzi ezeket a rezsimeket, és nem arra, ami nem.

Végül utalnunk kell még az ellentmondásmentesség kérdésére. Láthattuk, hogy a hibridrezsim-megközelítés a normatív viszonyítási pontját alkotó liberális demokráciát ellentmondásmentesnek tekintette. Negligálta a liberális és demokratikus pillér közti trade-off lehetőségét, ami a normatív elfogultság és az egydimenziós (egyúttal teleologikus) szemlélet egyik következménye. Csakhogy, mint ezt a weberi realizmusból is tudjuk, az egyik normatív jó nem egyeztethető össze tetszőlegesen egy másik normatív jóval: feszültség alakulhat ki közöttük. A plebiszciter vezérdemokráciát ezzel szemben realizmusa védettebbé teszi a har-

[12] Manin 1997; Green 2010; Pakulski–Körösényi 2012; Mair 2013; Levitsky–Ziblatt 2018; Mounk 2018.

[13] A teleologikus módszer ezért kevéssé segíti a megismerést.

monikus rezsimelmélet hamis illúziójától. Belső ellentmondásai közül a legfontosabbnak azt látjuk, ami egyfelől a karizmatikus vezetés, a politikai radikalizmus és a permanens vagy meg-megjelenő válságnarratíva, másfelől a racionális-legális autoritással összefüggő intézményesültség, a bürokratizálódás és a politikai konszolidációs igény között feszül.

Ágencia-központú megközelítés

A hibridrezsim-paradigma egyik jellemzőjeként a struktúrák túlértékelését és a cselekvők leértékelését azonosítottuk. Ezzel szemben a plebiszciter vezérdemokrácia egyik hozzájárulása a szakirodalomhoz éppen az ágenciacentrikusság, a politikai vezetők középpontba állítása lehet. A plebiszciter vezérdemokrácia ágenciacentrikusságát a struktúrával szemben a rezsim több jellemvonása is erősíti. Az egyik a politikai vezető karizmája. A karizmatikus vezér hősies tetteket hajt végre, új értékeket és kötelességeket hirdet, a jövőre vonatkozó víziója van. Szembefordul az öröklött konvenciókkal, szokásokkal, intézményekkel: aláássa legitimitásukat, vagy megkerüli azokat. A másik a rendkívüli helyzet értelmezése. Mivel a válság a karizma egyik kiváltója, a vezetők a plebiszciter vezérdemokráciában gyakran alkalmazzák a válságnarratívát mint eszközt, ami a politikai radikalizmus, így a közpolitikák és intézmények megújításának egyik forrásává vagy/és igazolásává válik (Körösényi 2017). A harmadik, ágenciafókuszt erősítő tényező az informális hatalomgyakorlás hangsúlyosabb szerepe. A karizma nonkonformizmusa és a politikai radikalizmus a bevett intézményi és bürokratikus normák megsértésében, a konvenciók felrúgásában és megkerülésében nyilvánul meg. Az intézmények uralmát a vezetők informális, voluntarista és kevéssé kiszámítható hatalomgyakorlása váltja fel.

Legitimációs magyarázat

Miként tanulmányunk első részében kifejtettük, a hibridrezsim-irodalom normatív elfogultsága következtében leszűkíti a legitimáció fogalmát. A hibrid rezsim fogalmával kapcsolatban így csak korlátozottan vethető fel a legitimáció kérdése, hiszen a választás mellett a legitimációt a liberális elemek (például horizontális elszámoltathatóság) érvényesülése teszi teljessé, annak tehát csak a liberális demokrácia körén belül lehet értelme – a hibrid rezsim azonban, definíciójából következően, azon kívül van, ezért eleve legitimitásdeficittel rendelkezik. Ezzel szemben a plebiszciter vezérdemokrácia kevésbé az intézményrendszerről és for-

mális procedúrákról szól,[14] hanem éppen a politikai folyamat belső dinamikájáról és a rezsim legitimációs forrásairól. A weberi ihletésű rezsimtipológia központi eleme ugyanis épp a legitimáció fogalma. A plebiszciter vezérdemokrácia rezsimlegitimációja – a weberi autoritástípusok kombinációján keresztül történő levezetés alapján – a karizmatikus és a legális-racionális legitimáció ötvözete. Másképpen szólva, a plebiszciter vezérdemokrácia karizmatikus és demokratikus legitimációval rendelkezik. A hibridrezsim-megközelítéssel szemben a plebiszciter vezérdemokráciában a rezsim legitimitását a szereplők közti viszony (elismerés), és nem az intézményi elemek léte vagy nemléte biztosítja.[15]

Ideáltípus-alkotás

A hibrid rezsim és a plebiszciter vezérdemokrácia fogalmai két eltérő konceptualizálási és episztemológiai megközelítés eredményeként jöttek létre. Míg a kompetitív autoriter és más hibridrezsim-fogalmak a rezsimek *klasszifikációjára irányulnak,* hogy összehasonlíthatóvá és empirikusan méréhetővé tegyék őket, addig a plebiszciter vezérdemokrácia egy olyan önálló *ideáltípus,* amely inkább egyedi esetek megértéséhez járul hozzá. Egy klasszifikációs fogalom egy vagy több meghatározó tulajdonságra vagy kritériumra épül, amely az összes esetet jellemzi – így megfelel az univerzális alkalmazási igénynek. Egy ideáltipikus fogalom, ezzel szemben, heurisztikus eszközt jelent egyedi esetek megismerésére, megértésére és leírására. Meghatározó tulajdonságok, kritériumok helyett *tipikus jellemvonásai* vannak, amelyek egymással csak laza kapcsolatban állnak, és különböző mértékben jellemzőek egy-egy esetben: egyik vagy másik akár hiányozhat is. A klasszifikációs fogalmak kritériumainak zárt rendszeréhez képest az ideáltipikus fogalom nyitottabb, különböző variációkat, mintázatokat, kontingenciákat is tartalmaz: inkább mintázatot, mint modellt jelöl. Míg a hibrid rezsimek esetében az empirikus kritériumok (indikátorok) döntő és egyértelmű szerepet kapnak annak eldöntésében, hogy az adott esetek ugyanahhoz az osztályhoz (*genus*) tartoznak-e, addig az ideáltipikus megközelítésben a jellemvonások megvilágítják az eseteket, és elősegítik megértésüket, és ezzel feltárják a közöttük meglévő wittgensteini „családi hasonlóságokat".

[14] Levitsky–Way (2002) például a kompetitív autoriter rezsim jellemzőit négy intézményi arénában vizsgálja.

[15] Míg például a politikatudományban ma divatos egyik hibridrezsim-altípus, a kompetitív autoriter rezsim fogalma (Levitsky–Way 2002) a demokratikus verseny és eljárások kevéssé fair vagy unfair jellegén nyugszik („uneven playing field"), amit négy intézményi arénában is vizsgál, addig a plebiszciter vezérdemokrácia fogalma a legitim uralom egy ideáltípusára épül (Green 2010). Itt weberi *ideáltípusról* van szó, szemben a hibridrezsim-paradigma vonatkoztatási pontjával, a liberális demokrácia normatív *ideális* rezsimtípusával.

Dinamikus rezsimfogalom

Miként az intézmények (struktúra) helyett az aktorokra (ágencia) helyeződött a hangsúly, ugyanígy a statikus rezsimleírás helyett a rezsim dinamikus, azt folyamatosan mozgásban tartó elemeire helyeződik a hangsúly a plebiszciter vezérdemokráciában. A plebiszciter vezérdemokrácia legfontosabb jellemzői mind dinamikus rezsimvonások. A karizmatikus vezetés és legitimáció vezetők és követők közti folyamatos interakciót jelent: a követni készség kialakítását a vezér részéről, és a különleges vonzerővel bíró vezetői képesség és vízió percepcióját a követők, a karizmatikus közösség részéről. Az interakciót a képviselet és a választások plebiszciter jellege jóváhagyja (és egyben legitimálja is). A különleges helyzet konstrukciója, illetve a válságnarratíva a status quo felborulását, felborítását deklarálja – azaz a mozgás, a dinamika eredménye és egyben forrása –, de egyben a radikális, forradalmi, status quót aláásó, széttörő (köz)politikának az igazolására is szolgál. Ezeket a tendenciákat erősíti, hogy a demagógia, a populista politikai stílus, a retorika és ellenségkonstruálás szintén a politikának a mozgósító, dinamikus elemét támogatja, szemben a status quót őrző vagy depolitizáló, technokratikus politikai stílussal. A plebiszciter vezérdemokrácia tehát jelentősen eltér a hibridrezsim-irodalom megközelítésétől, ami a liberális demokrácia feltételeinek és kondícióinak az egymáshoz láncszerűen kapcsolódó elemeinek a *checklist*szerű leírása, statikus számbavétele. A plebiszciter vezérdemokrácia rezsimfogalma ezzel szemben a politikai folyamat mozgásának forrásaira és elemeire, továbbá a szereplők közti dinamikus viszonyrendszerre fókuszál.

Probléma-központúság és -megértés

Az első részben láthattuk, hogy az univerzális mérőeszköz megkonstruálásának igénye a hibrid rezsim eredetileg problémaorientált kutatási területét módszerközpontúvá formálta át, így több fontos tartalmi probléma zárójelbe került.[16]

Elsőként a liberális demokráciák belső feszültsége: az, hogy a liberalizmus és demokrácia összekombinálása során a kezdeti szinergiák után trade-off alakul ki a két pillér között.

A különböző hibrid, autoriter rezsimeknek a liberális demokrácia összetevőin és kritériumain keresztül történő vizsgálata alkalmas lehet ezeknek a liberális demokráciától való távolságának a mérésére,[17] de ez aligha jelenthet megfelelő módszert a hibrid és autoriter rezsimek megismerésére és jellemzőinek a politi-

[16] A módszer- és problémaorientált kutatás különbségéről lásd Green–Shapiro munkáját (1994).
[17] De ennek érvényessége sem megy túl a liberális demokrácia koordináta-rendszerén.

katudományi megragadására, hiszen azok a liberális demokráciától eltérő karaktervonásokkal bírnak. A plebiszciter vezérdemokrácia ezzel szemben alkalmas elméleti-fogalmi keretet kínál a szürke zóna rezsimjeinek megértésére és kutatására, mivel a *hiányzó* karaktervonások helyett a vizsgált rezsimek ténylegesen *létező* karaktervonásaiból indul ki. A kutatás e rezsimek működésének logikájára, a politikai vezetők karakterére és szerepére, a vezetők és az állampolgárok közti viszonyra, valamint a rezsim legitimációs igényének a megragadására és intézmények helyett a politikai folyamat dinamikájára koncentrál.

Összefoglalás, konklúzió

Abból indultunk ki, hogy a hibrid rezsim fogalma gazdagítja az olyan politikai rendszerekkel kapcsolatos tudásunkat, amelyek nem tartoznak sem a teljesen zárt autokráciák, sem a teljes értékű liberális demokráciák közé, hanem demokratikus és autokratikus elemeket egyaránt magukban foglalva a kettő között helyezkednek el. Rámutattunk, hogy bár a hibrid rezsim kategóriája törekszik túllépni a dichotóm és teleologikus rezsimfelfogásokon, mégsem képes szakítani a tranzitológiai irodalomból örökölt számos előfeltevéssel. Munkánk legfontosabb megállapításait az *1. táblázat*ban foglaltuk össze.

Írásunk fő tézise az volt, hogy a plebiszciter vezérdemokrácia egy olyan megközelítés, amely meghaladja a hibridrezsim-paradigma gyengeségeit. A hibrid rezsim és a plebiszciter vezérdemokrácia fogalma között a legfontosabb különbség az eltérő szemléletben kereshető. Míg az előbbi normatív előfeltevéseket igyekszik érvényesíteni, hogy értékelje és besorolja az egyes rezsimeket, addig az utóbbit egy realisztikus, deskriptív-analitikus szemlélet jellemzi, amely a berendezkedések belső logikájának megértésén keresztül törekszik azok mélyebb megismerésére. Ezen túlmenően munkánkkal négy ponton kívántunk hozzájárulni a téma kutatásához.

Először is: kimutattuk, hogy a liberális demokrácia normatív kiindulópontja és teleologikusan értett végpontja inkább az értékelést szolgálja, de csak korláto-

1. táblázat

Hibrid rezsim	Plebiszciter vezérdemokrácia
1. Normatív elfogultság és teleologikus szemlélet	1. Realisztikus szemlélet
2. Struktúrák túlértékelése és a cselekvők leértékelése	2. Ágencia-központú megközelítés
3. Hiányzó legitimációs magyarázat	3. Legitimációs magyarázat
4. Univerzális klasszifikációs igény	4. Ideáltípus-alkotás
5. Statikus rezsimleírás	5. Dinamikus rezsimfogalom
6. Módszerközpontúság és a mérhetőség fetisizálása	6. Probléma-központúság és -megértés

zottan teszi lehetővé számos átalakulóban lévő politikai rendszer sajátosságainak megértését és megismerését, míg a plebiszciter vezérdemokrácia fogalmi keretének erényei épp az utóbbiban mutatkoznak meg azáltal, hogy nem a liberális demokráciához képesti hiányokat és normasértéseket állapítja meg, hanem a rezsimek pozitív eszközökkel való leírását és elemzését teszi lehetővé.

Másodszor: bemutattuk, hogy a hibrid rezsim egy olyan módszerközpontú megközelítés, amelynek számos hátrányos következménye mutatható ki. Ezzel szemben érdemesnek tartjuk visszatérni a klasszikus rezsim irodalmát jellemző problémaközpontú megközelítéshez (például Linz [1975] 2000). A kvantitatív mérést olyan kutatásoknak kell megelőzniük, amelyek először is a kutatás tárgyának – szürke zóna rezsimjei – a jobb megismerésére és megértésére irányulnak. A hibrid rezsimhez képest a plebiszciter vezérdemokrácia konceptualizációja áll közelebb a rezsimirodalom klasszikusainak problémaközpontú megközelítéséhez.[18]

Harmadszor: a plebiszciter vezérdemokráciával az exogenitással szemben az endogén magyarázatra helyezzük a hangsúlyt a „szürke zóna" kutatásában és magyarázatában. A plebiszciter vezérdemokrácia a hibrid rezsimekhez hasonlóan „vegyes", azaz demokratikus és autokratikus elemeket egyaránt tartalmazó rendszer, de egészen más értelemben. A hibridrezsim-paradigma abból a feltételezésből indul ki, hogy a liberális demokrácia egy belső egyensúllyal rendelkező, koherens rendszer, amelynek bármilyen normatív értelemben vett „defektusa", antidemokratikus vagy antiliberális vonása patologikusnak tekinthető, aminek *exogén* okai vannak. A plebiszciter vezérdemokrácia ezzel szemben olyan realisztikus rezsimtípus, amelynek az autoriter vonásai, mint például a karizmatikus vezetés vagy a plebiszciter politika top-down elemei, a modern tömegdemokráciák *endogén* logikájának következményeként jönnek létre.

Negyedszer: a plebiszciter vezérdemokrácia bevezetésével szélesebbre tárjuk a kutatás horizontját a hibridrezsim-irodalomhoz képest. A plebiszciter vezérdemokrácia ideáltipikus megközelítése olyan sajátosságokat emel ki, mint a perszonalizáció, a karizma, a plebiszciter képviselet és választások, a válságnarratíva, továbbá a bürokratikus logikákat és konvenciókat felrúgó politikai radikalizmus, amely jelenségek a hibrid rezsim statikus megközelítésében kívül állnak az elemzés fókuszán. A plebiszciter vezérdemokrácia így új perspektívát nyit a kortárs liberális demokráciákban és az azokon túl is megjelenő új rezsimek, illetve rezsimvonások kutatásában, segít bennünket az ilyen rezsimek belső logikájának és koherenciájának a feltárásában. Az ezredforduló utáni markáns politikai trend

[18] Ezek, így például az autoriter rezsim fogalma, a szultánizmus vagy a poszttotalitarizmus, nem egydimenziósak, és nem is teleologikusak, hanem mindegyik rezsimtípus saját működési sajátosságait emelte ki, miközben megőrizte a tágabb összehasonlíthatóság egy lazább keretét (Linz [1975] 2000; Chehabi–Linz 1998; Linz–Stepan 1996).

megértéséhez és megismeréséhez, az addig domináns liberális demokrata mintától való elkanyarodás politikatudományi megragadásához a plebiszciter vezérdemokrácia jobb elméleti-fogalmi eszközt nyújt számunkra a hagyományos hibridrezsim-megközelítésnél. A demokratikus visszacsúszás, a populizmus, a hibridizáció és a kortárs politika más új jelenségei nem egyszerűen a demokrácia patológiái, ahogy a hibridrezsim-irodalom teleologikus módszertanából és normatív szemléletéből következik, hanem – és erre mutat rá a plebiszciter vezérdemokrácia modelljének alkalmazása – a demokrácia belső, *endogén* logikájának és a kortárs politika bizonyos empirikus trendjeinek az együttes következménye.

Felhasznált irodalom

Alexander, Marcus 2008: Democratization and Hybrid Regimes. *East European Politics and Societies,* 22 (4) 928–954.

Armony, Ariel C.–Schamis, Hector E. 2005: Babel in Democratization Studies. *Journal of Democracy,* 16 (4) 113–128.

Bogaards, Matthijs 2018: De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy. *Democratization,* 15 (8) 1481–1499.

Brownlee, Jason 2007: *Authoritarianism in an Age of Democratization.* Cambridge University Press, Cambridge–New York.

Carothers, Thomas 2002: The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy,* 13 (1) 5–21.

Cassani, Andrea 2014: Hybrid what? Partial consensus and persistent divergences in the analysis of hybrid regimes. *International Political Science Review,* 35 (5) 542–558.

Chehabi, Houchang Esfandiar–Linz, Juan José (eds.) 1998: *Sultanistic Regimes.* The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London.

Collier, David–Levitsky, Steven 1997: Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics,* 49 (3) 430–451.

Diamond, Larry Jay 2002: Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy,* 13 (2) 21–35.

Gilbert, Leah–Mohseni, Payam 2011: Beyond Authoritarianism: The Conceptualization of Hybrid Regimes. *Studies in Comparative International Development,* 46 (3) 270–297.

Green, Donald–Shapiro, Ian 1994: *Pathologies of Rational Choice Theory.* Yale University Press, New Haven–London.

Green, Jeffrey Edward 2010: *The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship.* Oxford University Press, Oxford.

Gyulai Attila–Stein-Zalai Juliane 2016: Hibrid rezsimek és a szürke zóna. *Metszetek,* 2 (5) 42–59.

Helmke, Gretchen–Levitsky, Steven 2006: Introduction. In: Gretchen Helmke–Steven Levitsky (eds.): *Informal Institutions and Democracy.* The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Illés, Gábor–Körösényi, András–Metz, Rudolf 2018: Broadening the limits of reconstructive leadership: Constructivist elements of Viktor Orbán's regime-building politics. *British Journal of Politics and International Relations,* 20 (4) 790–808.

Jayasuriya, Kanishka–Rodan, Garry 2007: Beyond Hybrid Regimes: More Participation, Less Contestation in Southeast Asia. *Democratization,* 14 (5) 773–794.

Karl, Terry Lynn 1995: The Hybrid Regimes of Central America. *Journal of Democracy,* 6 (3) 72–86.

Körösényi András 2003: Politikai képviselet a vezérdemokráciában. *Politikatudományi Szemle,* (4) 5–22.

Körösényi, András 2005: Political Representation in Leader Democracy. *Government and Opposition,* (40) 358–378.

Körösényi András 2007: A demokratikus elitizmus konszenzusán túl. *Politikatudományi Szemle,* (4) 7–28.

Körösényi András 2009: Escher lépcsőin. Vezetés, manipuláció és demokrácia. *Századvég.* Új Folyam, (54) 3–24.

Körösényi András 2017: Weber és az Orbán-rezsim: plebiszciter vezérdemokrácia Magyarországon. *Politikatudományi Szemle,* (4) 7–28.

Körösényi, András 2018: The Theory and Practice of Plebiscitary Leadership: Weber and the Orbán regime. *East European Politics and Societies and Cultures,* Online First Published September 25, 2018. doi.org/10.1177/0888325418796929 (letöltve: 2019. 04. 30.)

Levitsky, Steven–Way, Lucan 2002: The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy,* 13 (2) 51–65.

Levitsky, Steven–Ziblatt, Daniel 2018: *How Democracies Die.* Crown Publishing, New York.

Linz, Juan José [1975] 2000: *Totalitarian and authoritarian regime.* Lyenne Rienner Publishers, Boulder.

Linz, Juan José–Stepan, Alfred 1996: *Problems of Democratic Transition and Consolidation.* The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London.

Mair, Peter 2013: *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy.* Verso, London.

Manin, Bernard 1997: *The Principles of Representative Government.* Cambridge University Press, Cambridge.

Mazzuca, Sebastián L. 2010: Access to Power Versus Exercise of Power. Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America. *Studies in Comparative International Development,* 45 (3) 334–357.

Merkel, Wolfgang 2003: *Defekte Demokratie.* VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Merkel, Wolfgang 2004: Embedded and defective democracies. *Democratization,* 11 (5) 33–58.

Møller, Jørgen 2008: A Critical Note on 'The Rise of Illiberal Democracy'. *Australian Journal of Political Science,* 43 (3) 555–561.

Morlino, Leonardo 2009: Are there hybrid regimes? Or are they just an optical illusion? *European Political Science Review,* 1 (2) 273–296.

Mounk, Yascha 2018: *The People vs. Democracy.* Harvard University Press, Cambridge–London.

Müller, Jan-Werner 2016: *What Is Populism?* University of Pennsylvania Press, Philadelphia.

O'Donnell, Guillermo 1994: Delegative Democracy. *Journal of Democracy,* 5 (1) 55–69.

O'Donnell, Guillermo–Schmitter, Philippe 1986: *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies.* The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Pakulski, Jan–Körösényi, András 2012: *Toward Leader Democracy.* Anthem, London.

Plattner, Marc F. 1998: Liberalism and Democracy: Can't Have One without the Other. *Foreign Affairs,* 77 (2) 171–180.

Rhoden, T. F. 2015: The liberal in liberal democracy. *Democratization,* 22 (3) 560–578.

Riker, William H. 1986: *The art of political manipulation.* Yale University Press, New Haven.

Schabert, Tilo 1989: *Boston Politics: The Creativity of Power.* Walter de Gruyter, Berlin.

Schedler, Andreas 2002: The Menu of Manipulation. *Journal of Democracy,* 13 (2) 36–50.

Schumpeter, Joseph A. [1943] 1987: *Capitalism, socialism, and democracy.* Unwin Paperbacks, London–Boston.

Scott, Alan 2018: (Plebiscitary) leader democracy: The return of an illusion? *Thesis Eleven,* 148 (1) 3–20.

Skowronek, Stephen 1993: *The Politics presidents make: leadership from John Adams to George Bush.* Belknap Press, Cambridge.

Vázquez-Arroyo, Antonio Y. 2008: Liberal Democracy and Neoliberalism: A Critical Juxtaposition. *New Political Science,* 30 (2) 127–159.

Wigell, Mikael 2008: Mapping 'Hybrid Regimes': Regime Types and Concepts in Comparative Politics. *Democratization,* 15 (2) 230–250.

Zakaria, Fareed 1997: The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs,* 76 (6) 22–43.

A kötet szerzői

Bartha Attila, PhD; tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet; egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdálkodás és Közpolitika Tanszék

Bíró-Nagy András, PhD; tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet

Böcskei Balázs, tudományos segédmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, az ELTE TÁTK oktatója

Gyulai Attila, PhD; tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet; NKE Politika- és Államelméleti Kutatóintézet

Hajdu Nóra, jogász, IDEA Intézet, az ELTE TÁTK oktatója

Kopasz Marianna, PhD; tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet

Körösényi András, DSc; tudományos tanácsadó, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont; egyetemi tanár, a Politikatudományi Doktori Iskola vezetője, Budapesti Corvinus Egyetem

Molnár Csaba, tudományos segédmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet; PhD-hallgató, BCE Politikatudományi Doktori Iskola

Oross Dániel, PhD; tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet

Pócza Kálmán, PhD; tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet; Nemzeti Közszolgálati Egyetem Politika- és Államelméleti Kutatóintézet

Pokornyi Zsanett, tudományos segédmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet; PhD-hallgató, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola

Szabó Andrea, PhD; tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet; egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet

Szűcs Zoltán Gábor, PhD; tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet